



UNIVERSIDAD DEL AZUAY
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
ESCUELA DE DERECHO

**La descentralización actual y el régimen de competencias
municipales en la Constitución y el COOTAD.**

**Trabajo de grado previo a la obtención del título de Abogado de los Tribunales
de Justicia de la República**

AUTOR:

Cristian David Maldonado Vera

DIRECTOR:

Dr. Tarquino Alberto Orellana Serrano

Cuenca-Ecuador

2015

DEDICATORIA

A mi hija Emilia, por ser la base fortificada, cimiento primordial y el motor que me ha impulsado en la lucha perseverante de mis objetivos y metas propuestas; por ser ese ángel fuente de mi incentivo e inspiración cuando las penurias han intentado cruzar las barreras de la tranquilidad.

A mi padre David (†), que desde el lugar donde se ventila el silencio ensordecedor y reposan los dignos, me ha guiado y me ha dejado el legado de la Justicia y el verdadero servicio desinteresado por los que claman igualdad.

A mi madre Martha, quien me ha dado su apoyo incondicional en todos los avatares y andares de mi existencia.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por darme la fuerza necesaria y suficiente para no declinar en mi búsqueda del sentido mismo de la vida.

A mis padres, a mi hermana Marcela, mi sobrina Ángeles, a Luis, a mis tíos Yolanda, Jorge, David, Jaime, familiares y amigos que de una u otra forma me han respaldado en esta apasionante y dura trayectoria de la abogacía y cumplir con la meta alcanzada.

A la familia Marín Montenegro por haberme brindado y puesto de manifiesto una amistad honesta. En especial a Johanna y a su hijo.

A la Universidad del Azuay, en especial a la escuela de derecho y a sus nobles profesores como lo fue el Dr. José Serrano (†) por dejar huellas en el campo jurídico, a los doctores: Juan Morales, Jorge Morales, Patricio Cordero, Alejandro Serrano Aguilar, Olmedo Piedra, y más docentes que me han transmitido sus sabios conocimientos y se han esmerado por dejar en alto la carrera de Derecho de la UDA, así mismo un profundo e inmenso agradecimiento al Dr. Tarquino Orellana por haber sido partícipe y tutor en el presente trabajo investigativo.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

DEDICATORIA.....	II
AGRADECIMIENTOS.....	III
RESUMEN.....	VIII
ABSTRACT	IX
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPITULO I	14
LA DESCENTRALIZACIÓN ACTUAL EN EL ECUADOR: SU NUEVO ENFOQUE, SU RELACIÓN CON LA CONSTITUCIÓN ACTUAL Y EL COOTAD, LA DESCENTRALIZACIÓN A LA CARTA.....	14
1.1 El Centralismo.....	14
1.1.1 El centralismo en el Estado ecuatoriano.....	16
1.2 La Descentralización: Aspectos fundamentales. Definiciones	21
1.2.1 Definiciones.....	22
1.3 Antecedentes históricos de la descentralización en el Ecuador.	25
1.4 Clases de Descentralización.....	32
1.4.1 La Descentralización Administrativa.	32
1.4.2 La Descentralización Política.	33
1.5 La Descentralización actual en el Ecuador.	34
1.6 Las competencias exclusivas y concurrentes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.....	42
1.7 La Descentralización a la carta: breve análisis y comparación con la actual Constitución.	50
CAPITULO II.....	55
LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL COOTAD COMO LEGISLACIÓN SECUNDARIA ENCAMINADA A FORTALECER A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES	55

2.1 Aspectos fundamentales	55
2.2 Circunstancias que encaminaron a su creación (COOTAD).	57
2.3 Gobierno autónomo descentralizado municipal y régimen de competencias.....	61
2.3.1 De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias.	65
2.4 Participación Ciudadana: la sociedad civil en la toma de decisiones dentro de los....	69
2.5 Financiación y recursos económicos del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal.....	73
2.6 La facultad normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales: otra incoherencia? Breve comentario.	78
2.6.1 Control de la constitucionalidad y legalidad de los instrumentos normativos del GAD municipal.	81
2.7 El Concejo Nacional de Competencia: finalidades y funciones.	83
2.8 La Desconcentración paralela como garantía para la descentralización.....	87
2.9 Avances y retrocesos al asumir las diferentes competencias.....	90
CAPITULO III	95
ANÁLISIS DE CASO: GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN SAN JUAN BOSCO-MORONA SANTIAGO. SITUACIÓN ACTUAL DEL MUNICIPIO E INCONSISTENCIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY RESPECTO DE CIERTAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y CONCURRENTES MUNICIPALES.....	95
3.1 Análisis del caso propiamente dicho.	95
3.2 Caracterización general del cantón San Juan Bosco.....	103
3.2.1 Ubicación	103
3.2.2 Sus límites son:	104
3.2.3 División Política Administrativa.....	105
3.2.4. Mapa de la división política del Cantón San Juan Bosco	105
3.2.5 Antecedentes históricos del cantón San Jun Bosco referente al tema en cuestión.	106
3.3 Análisis jurídico y legal de las competencias mencionadas.	108
3.4 Aporte jurídico a las municipalidades.....	111

3.5 Breve comentario al proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelos	114
CAPITULO IV.....	121
LA REGIONALIZACIÓN EN EL ECUADOR: PROPUESTAS Y AVANCES.	121
4.1 Régimen Autonómico y Regionalización.	121
4.2 Modelo del Gobierno Nacional.....	127
4.3 Propuestas de Regionalización de otros sectores políticos.	133
4.4 Derecho Comparado: Comunidades Autónomas en el régimen español.....	137
CONCLUSIONES:.....	142
BIBLIOGRAFÍA	146

RESUMEN

El presente trabajo investigativo tiene como objeto analizar la descentralización actual que se lleva a cabo en nuestro país bajo las políticas y lineamientos del Gobierno central, así mismo analizar el régimen de competencias municipales según lo que dispone la Constitución del 2008 y el COOTAD.

Para cumplir con dicha finalidad fue necesario analizar el enfoque actual de la descentralización en el Ecuador y su relación con la Constitución y la Ley que rige para los gobiernos autónomos descentralizados municipales, previa revisión de los antecedentes concernientes; un estudio de la legislación secundaria (COOTAD) y los motivos que encaminaron su creación.

ABSTRACT

This research work aims to analyze the current decentralization that takes place in our country under the policies and guidelines of the central government, as well as analyze the regime of municipal competencies as required by the Constitution of 2008 and the COOTAD (Organic Code for Territorial Organization, Autonomy and Decentralization). In order to meet this objective, it was necessary to analyze the current approach to decentralization in Ecuador, its relationship with the Constitution and the law that applies to Decentralized Autonomous Municipal Governments. Prior to this, it was necessary to review the pertaining background, a study of the secondary legislation (COOTAD), and the reasons for its creation.




Translated by,
Lic. Lourdes Crespo

Maldonado Vera Cristian David

Trabajo de grado

Dr. Tarquino Orellana

Marzo 2015

LA DESCENTRALIZACIÓN ACTUAL Y EL RÉGIMEN DE COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LA CONSTITUCIÓN Y EL COOTAD.

INTRODUCCIÓN

Históricamente en América Latina como en la mayoría de países modernos en el cual está incluido el Ecuador era necesario la conformación de un centralismo fuerte y consolidado para que de esta forma todas las piezas encajen perfectamente formando la estructura centralista. En el Ecuador el centralismo ha funcionado en pro del gobierno central, a tal punto que ha permitido que el mismo asuma competencias y recursos que debían haber sido ejercidos por los ahora denominados Gobiernos Autónomos descentralizados.

El Ecuador, como la mayoría de países latinoamericanos tiene una tendencia centralista que a través de los años ha concentrado las responsabilidades del gobierno y la administración del Estado en el nivel central. La descentralización como tal empieza a finales de los años 80 e inicios de los años 90, pero sin resultados favorables y sin un sistema integral óptimo respecto de la división política y administrativa del Estado.

Actualmente con la Constitución del 2008, el COOTAD y el Sistema Nacional de Competencias se intenta dar un impulso al desarrollo territorial; estos cuerpos legales están en plena vigencia de modo que se presentan diversos problemas de variada índole, como la intromisión excesiva a través de los órganos de control y regulación creados por el Ejecutivo en atribuciones y facultades que le corresponden ejercerlas directamente a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y más niveles de gobierno.

Surge la necesidad de una reforma de la estructura centralista en el Ecuador, por lo que se crearon las bases y lineamientos de un tendencia centralista, bajo el disfraz de un discurso descentralizador, pretendiendo de este modo dar paso a una mejor distribución de los recursos y competencias para cada gobierno local, empezar un camino hacia una descentralización eficiente, justa y sobre todo equitativa; sin embargo cuando hablamos de descentralización significa que de manera habitual llevemos los servicios públicos a cada rincón de nuestra patria, y se mencionamos la palabra autonomía del cual gozan los GADs municipales su esencia misma atestigua fundamentalmente al aspecto de una débil autonomía administrativa, mas no política.

Uno de los grandes problemas que atraviesan los estados latinoamericanos es la tan cuestionada descentralización. En el Ecuador el centralismo estatal ha perjudicado de diversas maneras a los hoy gobiernos autónomos descentralizados, ya que el Estado por medio de la función ejecutiva en manos del actual Gobierno central se ha atribuido en exceso la solución de problemas locales con la consiguiente lentitud e ineficacia, de esta forma los procesos de descentralización llevados a cabo en nuestro medio pretenden corregir una serie

de problemáticas acarreado durante varios años, partiendo de realidades percibidas en las diferentes circunscripciones territoriales.

La transferencia de competencias con sus recursos no han cumplido con las expectativas que se plantearon, la administración de cercanía, el nexo que brinda los gobiernos locales con sus pobladores facultan a éstos para emprender en sus territorios políticas para un mejor desarrollo, con conocimiento propio, directo e inmediato de los problemas que se presentan en los respectivos cantones, causa de ello se permitiría tomar las acciones respectivas con la celeridad y eficiencia que los hechos amerite, tomando en consideración factores importantes como las necesidades primordiales de cada nivel de gobierno, específicamente en mi propuesta, de cada cantón.

Al no existir los recursos suficientes para satisfacer todas las necesidades y carencias que exige cada Gobierno autónomo descentralizado municipal, un Estado consolidado y comprometido con las necesidades de su pueblo, depende de la priorización que le dé a cada situación. Es así, que a través de la descentralización es más fácil y eficiente detectar y ejecutar la obra o gestión más importante para la colectividad en función de sus aspiraciones y preferencias.

No obstante es menester que tomemos en consideración que el mencionado proceso de descentralización que vivimos en la actualidad en nuestro país deja mucho que desear, en vista que la legislación secundaria y lo establecido y determinado por el Concejo Nacional de Competencias en ciertos casos han orientado a un proceso de recentralización contrario a la Constitución, violando principios constitucionales como la autonomía política de los

gobiernos locales, mientras que en otras circunstancias han impuesto límites y subordinaciones a los Gobiernos autónomos descentralizados por lo que la descentralización en orden legal es parcial y limitativo, lo que conlleva a un proceso dependiente, subordinado, sin tomar en consideración la exclusividad de las competencias y la autonomía respectiva establecidas para los GADs municipales; contrariándose rotundamente a la intención misma de la Constitución de la Republica del 2008.

CAPITULO I

LA DESCENTRALIZACIÓN ACTUAL EN EL ECUADOR: SU NUEVO ENFOQUE, SU RELACIÓN CON LA CONSTITUCIÓN ACTUAL Y EL COOTAD, LA DESCENTRALIZACIÓN A LA CARTA.

1.1 El Centralismo.

El centralismo como tal ha formado parte de la mayoría de los Estados modernos, el cual fue necesario que se forme una estructura bastante sólida y evitar en un futuro su desintegración, y promovido desde las propias instancias del poder político, en las cuales las decisiones se toman desde el gobierno central.

La centralización francesa por ejemplo fue en sus tiempos un punto positivo, en aquella época donde lo que caracterizaba a su pueblo era la penuria. El único medio para lograrlo era a través de la potencia, hacer la guerra, apoderarse de todos los medios productivos de una nación a cargo de un mandante absolutista y totalitario.

En tiempo actuales, desde una óptica mundial sabemos que el centralismo no es la mejor forma de administrar el Estado, es indiscutible el hecho que el gobierno central del estado no tiene la suficiente capacidad administrativa, económica, fiscal y política, para garantizar el bienestar de todos los habitantes de cada sector de su territorio, de tal manera es importante que al producirse el fraccionamiento de la administración pública sean asumidas por los diferentes gobiernos de orden local o seccional.

El centralismo deviene del latín *centra* que significa un solo lugar; y *lismo* que significa persona; este sistema de organización estatal que se caracteriza por las decisiones político- gubernamentales emanadas de un mismo centro, de un mismo punto, de un solo sector, etc.; el ex presidente de la república del Ecuador, pensador y escritor Rodrigo Borja, confirma lo dicho al expresar que el centralismo: “Es la tendencia hacia la centralización exagerada, indebida o inconveniente de la autoridad en la organización política y administrativa del Estado” (Borja, 2002, pág. 144), de esta forma queda confirmado el rol paternalista que asume el Estado a través de los diferentes órganos, entidades, y mecanismos de control establecidos en las jurisdicciones de todo el territorio nacional de una nación.

El empeño de ciertos funcionarios en mantenerse de manera permanente en el cargo público para el cual fueron elegidos, y su afición por engrandecer, fortalecer y controlar el órgano estatal ha producido un retraso en la independencia de las entidades públicas, ha provocado un deterioro en el intento de crear un proceso autonómico y descentralizado de los gobiernos locales.

Al respecto el Dr. Claudio Malo expresa:

Claudio Malo (2005):

“El sistema centralista es afín a la forma de gobierno monárquica absolutista en la que todo el poder se concentra en el rey por encargo divino, se decía, debiendo sus súbditos o vasallos rendirle pleitesía desde cualquier lugar y en cualquier tiempo, siendo todo cuestionamiento a este orden establecido similar a un sacrilegio que horrorizaba y tornaba bondadosos a los más atroces castigos.” (pág. 23)

1.1.1 El centralismo en el Estado ecuatoriano.

En el caso de la administración pública ecuatoriana, no es de asombrarse que lo que le ha caracterizado hasta entrado el siglo XX haya sido la validación del centralismo, tanto así que en los años cincuenta el mismo presidente de la Republica Velasco Ibarra justificaba de manera abierta y sin fundamento legal alguno, su veto a la Ley de creación de una junta de fomento, expresando que al crearse estas entidades públicas ponían en riesgo las facultades legales que ejercía en aquel tiempo el Ejecutivo, como así también manifestaba el mencionado presidente, que al fraccionar al Estado en instituciones independientes el pueblo se revelaría poniendo en peligro la “democracia”, dando lugar a un estado anarquista, confundiendo así las respectivas facultades y funciones del Gobierno Central y sobre todo menoscabando el concepto que todo régimen centralista añora, la tan cuestionada y mal utilizada Autoridad.

A comienzos de la década de los setenta, el Ecuador fue gobernado por la Junta Militar que en 1971 creó el Fondo Nacional de Participaciones con la centralización de esos recursos; de forma incompleta la centralización administrativa ecuatoriana se consolido a mediados de los años setenta.

En el caso del Ecuador, el centralismo ha afectado gravemente a los intereses de los ciudadanos ya que ha concentrado la mayor parte de competencias y recursos en el Gobierno Central, perjudicando notablemente las necesidades de sus habitantes quienes se han visto afectados por dichas políticas públicas centralistas y arbitrarias, en detrimento de los ahora

llamados Gobiernos Autónomos Descentralizados o GADs cantonales; dicha concentración de las diferentes funciones ha beneficiado a ciertas ciudades o sectores específicos del Ecuador, lo que comúnmente se les conocía a esa circunstancia como el Bi-centralismo, siendo Quito y Guayaquil las dos ciudades que mayormente se beneficiaban de los recursos del Estado a través de políticas públicas en pro del empresariado y la bancocracia de las mencionadas ciudades, en perjuicio del resto de los espacios nacionales, menoscabando principios y derechos de los pobladores de otras ciudades.

La bipolaridad o bicentralismo como quieran llamarlo, deriva de una desequilibrada e injusta concentración de poder, recursos, funciones y atribuciones, en un solo sector territorial de la nación, como eran los casos de Quito y Guayaquil; ha sido uno de los problemas más graves, delicados y cuestionados que el Ecuador ha tenido que pasar hace pocos años atrás, precisamente por sus ineficientes proyecciones que generaban tensiones altamente perjudiciales para el desarrollo del país, en detrimento de la unidad y destino nacional.

Este regionalismo marcado no ha sido más que por ocultar la realidad nacional del resto del país, la centralización manifiesta y descarada de recursos en Quito y Guayaquil se ha enfatizado en aquellos tiempos para disimular aspectos o situaciones respecto de la pobreza que existió y que actualmente existe aunque en menor cantidad, de la gran mayoría de la población ecuatoriana, o en sí de manera astuta ocultar la concentración de recursos mediante el poder político que tenían ciertos grupos minúsculos económicamente privilegiados radicados en estas dos ciudades.

Este flujo desproporcionado de recursos del pueblo ecuatoriano en las mencionada ciudades ha ocasionado la migración interna por parte de las personas, específicamente del sector rural, esperanzados en encontrar una mejor vida, todo esto por la concentración de riqueza en reducidos grupos de poder político y económico tanto del ámbito público y privado, soportando consecuencias gravísimas que existen hasta ahora, como son los asentamientos ilegales y desproporcionados dando lugar la formación de barrios marginales. La centralización ecuatoriana denota claramente las cicatrices de una pésima administración pública, no es exagerado al decir que el centralismo en nuestro país ha originado un impacto socio-económico, se ha instaurado un rencor social con tendencia de conductas violentas y delictivas, al engendrarse sentimientos de frustración ante el indigno enriquecimiento de unos pocos en perjuicio de otros, que lamentablemente son la gran mayoría.

Gustavo Ortiz Hidalgo (2011), corrobora lo mencionado, manifestando:

"Hay que estar claros, el centralismo no es un problema geográfico, sino una forma de organización política y administrativa que, si bien en los inicios de la vida republicana fue necesaria para garantizar la unidad nacional, hoy está en crisis. Este modelo centralista de Estado, ha propiciado la desarticulación del territorio, ha dividido al Ecuador en dos regiones, con polos claramente marcados de crecimiento económico relativo conformados a costa del resto del país y, sobre todo, de las zonas rurales". (pág. 27)

Tal vez suena contradictorio con todo lo mencionado hasta ahora, pero no lo es, la centralización desde una perspectiva política encaminada a direccionar un país, fue necesaria hasta cierto punto, porque debe existir una cabeza de mando, la centralización como tal es

el origen y es parte de la República como una forma de garantizar la unidad nacional; pero obligatoriamente luego tiene que llegar la descentralización, que es un concepto constitutivo de la democracia contemporánea, solo así nos acercamos a una verdadera administración eficiente en lo local, en lo cercano, en contacto con las verdaderas necesidades e intereses de la comunidad.

El centralismo ecuatoriano como sistema ha penetrado en la estructura democrática, actúa como una barrera contraria al sentido estricto de nuestra Constitución ecuatoriana del 2008, es decir, atropella la intención de que los gobiernos locales, en especial los Gobiernos autónomos descentralizados municipales puedan encaminarse hacia un proceso descentralizado bastante equilibrado; en estas condiciones impide el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos por no contar con prestaciones de servicio públicos altamente aceptados.

Actualmente, a la voz de especialistas y de lo que logramos percibir con conocimiento de causa, vivimos en un proceso re-centralizado, concentrador del poder y de la economía, básicamente tiene sus antecedentes que deviene desde épocas coloniales, republicanas, debilitando considerablemente a los organismos seccionales, con consecuencias que deformaron la estructura jurídica y democrática del Ecuador y dieron paso a la concentración del poder en manos de grupos oligarcas dominantes del país.

Por otra parte cabe agregar lo que Gustavo Ortiz Hidalgo extrae lo que en su momento el CONAM (2000) expresó a cerca de la centralización ecuatoriana:

"El centralismo es evidente en todos los ámbitos nacionales, en la cultura, en su distribución de la actividad económica y en la organización social. Esto ha llevado a la conformación de un Estado marcadamente centralista en lo que se refiere a los campos político, fiscal y administrativo.

En lo político, el centralismo se expresa a través de un sistema poco representativo y participativo. Ha provocado un distanciamiento de los electos frente a los electores de manera que la sociedad se siente excluida de las decisiones que le afectan.

De la misma manera, el centralismo administrativo se percibe a través de la deficiente calidad de los servicios. La mayoría de ellos son prestados por entidades estatales que no gozan de legitimidad, así como por los gobiernos seccionales, lo que provoca falta de transparencia y rendición de cuentas. Las decisiones se las toma al margen de las necesidades reales de la sociedad.

El centralismo fiscal es consecuencia de lo antes mencionado y se expresa con una distribución de recursos inequitativa y poco solidaria. Además, la gestión de los recursos públicos se realiza en forma poco eficiente y transparente"(pag.27-28)

Otra de las consecuencias del centralismo manifiesto en el Ecuador ha sido la constante superposición de competencias y atribuciones existentes no solamente entre el Gobierno Central y los diferentes gobiernos seccionales, hoy denominados GADs, sino también la divergencia entre estos últimos mencionados, ya que jamás existió por parte de los gobiernos de turno la orientación o direccionamiento que permita llevar a cabo un proceso

útil de descentralización con la correspondiente transferencia de recursos y la especificidad de competencias para cada nivel de gobierno.

1.2 La Descentralización: Aspectos fundamentales. Definiciones

Debemos considerar que la descentralización como tal, toma mayor auge en el mundo con el inicio del fracaso de las políticas centralizadoras, que en su momento estaban destinadas a un incansable y utópico “cambio social”, con la abundante concentración de funciones y atribuciones en el Poder Central.

De manera errónea se ha catalogado que todo proceso descentralizador atenta contra la unidad nacional, no existiendo cosa más equivocada que tal afirmación, criterios expuestos obviamente por partidarios del centralismo; porque como todos sabemos, dejando de lado cualquier tipo de tendencia política, la descentralización es una herramienta para fortalecer al país desde las más pequeñas y alejadas fracciones territoriales desde un punto de vista jurisdiccional; todo proceso encaminado a una descentralización eficiente tiene por objeto una mejor redistribución de los recursos y competencias, evitando de esta manera desequilibrios territoriales en materia de equidad social y económica.

No podemos hablar de unidad nacional si dejamos de lado aspectos y características propias de cada comunidad, tales como la cultura, tradición, vivencias, no podemos hablar de unidad nacional sino establecemos una verdadera descentralización dentro de nuestro país, al establecer mecanismos que promueven el distanciamiento entre un pueblo y otro; no podríamos hablar de desarrollo, de eficiencia administrativa peor aún de Autonomía; dar la

posibilidad a cada comunidad que mediante sus propios recursos satisfagan sus propias necesidades, dejando de lado el paternalismo se avanzaría hacia una administración local más genuina e inmediata.

Mediante la descentralización del Estado se pretende fortalecer a los diferentes entes seccionales o locales, actualmente denominados Gobiernos autónomos descentralizados. Mediante la transferencia de competencias establecidas en la Constitución ecuatoriana del 2008 se procura robustecer la capacidad de gestión de los GADs municipales en este caso, desde el poder central con la respectiva entrega de recursos para ejercerlas; todo aquello es aceptablemente compatible con la realidad del Ecuador desde un punto de vista de un Estado Unitario.

La ejecución de estas competencias siempre será beneficiosa con una connotación positiva para la sociedad toda, siempre y cuando se la ejerza de manera responsable y eficaz, en tanto sean correctamente administradas, evitando a toda costa la propagación ilegítima del crecimiento burocrático gubernamental y que la prestación de servicios públicos satisfagan las mayores necesidades posibles de sus habitantes.

1.2.1 Definiciones

Acción de transferir autoridad y capacidad de decisión en organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados). Todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del Gobierno Federal. (Retomado de <http://www.definicion.org/>)

El escritor Duguít León, en su obra Las Transformaciones del derecho público y privado, exponía lo siguiente:

Duguít León (1975):

“consideraba que la existencia y el desarrollo de la descentralización eran una prueba a favor de sus criterios sobre la decadencia de las nociones del poder público y de la soberanía. En realidad en nada interfiere el ejercicio de la soberanía con que el legislador autorice derogaciones al régimen general y adopte fórmulas de organización administrativa o financiera que se aproximan generalmente a los métodos practicados por las empresas privadas. Aun en el caso de la descentralización municipal, el Estado se guarda el ejercicio del control de legalidad de los actos del ente originalmente dotado de autonomía política y en la actualidad descentralizado. (pág. 20)

Es una forma de organización administrativa indirecta, la cual realiza actividades concernientes al estado que son de interés general, además cuenta con características específicas como la de tener personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en sus decisiones. (Retomado de <http://www.mailxmail.com>)

En la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, encontramos definido a la descentralización de la siguiente manera:

Ley de Descentralización del Estado y Participación Social (1997):

“La descentralización consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la

Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.” (Art. 3)

Descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos. (Retomado de <http://es.admvo12a.wikia.com>)

Guillermo Cabanellas, en su obra Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, nos da un concepto bastante claro sobre lo que es la descentralización:

Guillermo Cabanellas (1996):

“Acción de transferir a diversas corporaciones o personas parte de la Autoridad o funciones antes ejercidas por el gobierno supremo del Estado.

Sistema administrativo que deja mayor o menor amplitud de acción, en lo provincial o municipal, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que interesan en la esfera de su jurisdicción territorial, a organismos dependientes de una rama o especialidad” (pág. 177)

1.3 Antecedentes históricos de la descentralización en el Ecuador.

Antes que nada debemos tener presente que la descentralización implica una transferencia de competencias y de recursos en mayor o menor grado dependiendo del tipo de administración proveniente del poder central, desde el año 1830 exactamente en la fundación de la República, el tema de la descentralización ha sido tratado de manera intensa y diferente en nuestro país.

La descentralización no es un término actual o en boga, desde la segunda mitad del siglo XIX, autores de la talla de Julio María Matovelle, ya exponía algunos enunciados a cerca de este tema; como un modo comparativo definía a la centralización indicando que al Jefe de Gobierno se le concedía todos los intereses y negocios sociales del pueblo, ya que bajo este sistema todos los demás agentes de la administración dependían de su voluntad.

De manera concreta y veraz en aquellos tiempos a la descentralización se le daba un significado bastante claro al manifestar que es el sistema opuesto al anotado en líneas anteriores, es decir, que las dignidades o autoridades electas especiales administran los asuntos propios de las diferentes localidades, con subordinación de las mismas ante el superior cuando se trata de cuestiones de interés nacional.

De este modo con absoluta seguridad podemos afirmar que la descentralización en el Ecuador empezó a tomar forma y plantar los primeros cimientos en el siglo XIX, argumentando lo antes dicho y a modo de ejemplo basta con hacer mención las continuas leyes de “Régimen Administrativo Interior” que se dio en su respectivo tiempo en nuestro

país, en donde se le concedía modestas facultades al Gobernador provincial, básicamente entre las funciones que ostentaba esta entidad pública fue el mando militar que estuvo a su cargo, situación que se justificaba por el hecho de que en aquella época no existía la tecnología ni los recursos suficientes para el transporte y la comunicación entre la capital de la República y el resto de regiones o provincias del país.

Obviamente si nos trasladamos a nuestra época presente y tomamos en cuenta la doctrina administrativa actual, desde un punto de vista netamente jurídico, lo mencionado en el párrafo anterior, apuntaría más a una desconcentración que a una descentralización misma, ya que las decisiones del poder central se transferían hacia los agentes de las demás circunscripciones administrativas, en cambio cuando hablamos de descentralización propiamente dicha se hubieran transferido competencias a otras entidades públicas.

Así mismo, existían facultades para las llamadas Unidades Administrativas locales o también denominadas “Juntas”, dichas entidades realizaban en sus comunidades recaudaciones de manera directa de ciertos tributos específicos como las rentas, dichos recursos recolectados eran utilizados y redistribuidos para obras y fines determinados dentro de las localidades a su mando. Las mencionadas “Juntas” en el ejercicio de sus funciones designadas se desenvolvían con suficiente autonomía que daba lugar a una verdadera descentralización en épocas antañas.

Posteriormente en el siglo XX, la situación jurídica del estado ecuatoriano toma otro rumbo, la centralización se apodera de las políticas públicas, y en 1908 la “Ley de Centralización de Rentas” de manera contraria a los intereses generales de la ciudadanía

afirmaba abiertamente que la razón principal de la inestabilidad del Erario, es a causa del abuso de la Descentralización de Rentas, perjudicando de manera grave la reputación del Gobierno Central, en fin todo acto descentralizador originaba un continuo descrédito de la autoridad suprema estatal.

Vale la pena exponer lo que Efraín Pérez, a manera de ejemplo, simplifica en un extracto sobre la descentralización de aquella época:

Efraín Pérez (2013):

“Tomase el caso de la Junta Especial de Saneamiento de Guayaquil, que percibía rentas diversas, unas recaudadas por el tesorero municipal o pagadas a la Junta directamente por los representantes o agentes vendedores residentes en Guayaquil, de fábricas, compañías o casas de comercio del exterior que efectuaren ventas por cuenta de ellas; por los despachos oficiales de telégrafos del recargo del cincuenta por ciento sobre las tarifas ordinarias por telegramas enviados desde Guayaquil, que se entregaran mensualmente; por los Agentes o Representantes de Compañías o Empresas extranjeras de navegación ...por cada buque que saliera de Guayaquil; por los seguros marítimos; por embarcaciones cargadas; por empresas de tranvías; por adicionales sobre derechos de importaciones de la Aduana de Guayaquil y que el Colector de la misma, bajo su responsabilidad personal y pecuniaria, entregará diariamente a la Junta Especial de Saneamiento; etc..” (pág. 97)

Más adelante, ciertamente desde el año 1979, época en la cual el Ecuador volvió a un régimen democrático, bajo la dirección del país a cargo del ex-presidente de la Republica Jaime Roldós Aguilera (†) y fecha en la cual por referéndum se aprobó la Constitución

Política de la época, que sirvió de base para que el ex -presidente Roldós pueda gobernar luego de que nuestro país haya pasado por un periodo conducido políticamente por la dictadura militar.

Las competencias adquiridas por los diferentes entes seccionales desde el poder central fueron posibles mediante la descentralización que legal y constitucionalmente estuvieron vigentes en aquel tiempo; luego con la aprobación de la Carta magna de 1998, que fue duramente criticada por la forma en que se redactó y en las circunstancias que dieron origen a su nacimiento, se pudo gobernar de manera “descentralizada”; pero cuya descentralización a través de la trasferencia de atribuciones, funciones, responsabilidades, competencias, solo favoreció a pocas municipalidades ya que no todas contaban con los requisitos previos, es decir, con la suficiente capacidad operativa para asumirlas en cuanto a la gestión y ejecución de las mismas, esta situación fue determinante, y más que eso una limitante para la mencionada transferencia.

En síntesis podemos fácilmente discernir que el proceso de descentralización en el Ecuador se regía al marco legal respectivo y lo dispuesto en la Constitución vigente de cada época, así tenemos lo siguiente: Se crean los primeros municipios en el Ecuador en las primeras décadas de la República con una representación mínima en el campo político, pero fueron siempre más importantes que los concejos provinciales creados en el año de 1920, las ciudades que tuvieron mayor representación políticamente hablando fueron Guayaquil y Quito; sobresaliendo en la década de los 50 la ciudad costera por la extensión geográfica y recursos naturales ahí existentes, como también la ventaja de contar con un puerto marítimo,

mientras que en la ciudad del norte se concentraba el nido del poder socio-político y económico, que se evidencia hasta la presente fecha.

Años más tarde, en los 60, se crea el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE); en 1966 se dicta la Ley de Régimen Municipal y en 1971 se crea el Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR); ya en los años 70 en adelante el país atraviesa una situación donde la democracia quedo latente y pasiva, se instaura en el estado ecuatoriano un régimen dictatorial ejercido por las Fuerzas Armadas de esa época cuyo principal objetivo era gobernar rompiendo los paradigmas sociales de desigualdad que existían entre los habitantes, ejecutaban políticas de carácter integracionista encaminadas a la unidad nacional desde el Gobierno Central.

En 1978 se crea la nueva constitución y en 1979 el Ecuador regresa a la democracia con el ex-presidente Roldós (†); en los años 80 los gobiernos locales se revelan presionado al régimen de turno y exigen mayor participación de las rentas y recursos nacionales por lo que se crearon varias Leyes especiales a favor de los municipios, con la transferencia de los recursos legítimamente reclamados.

Luego, en la era del también ex-presidente de la Republica León Febres Cordero, un periodo asfixiado de polémicas por su forma de gobernar el país y su íntimo interés personal por erradicar los grupos subversivos como es el de “Alfaro Vive Carajo” a como de lugar, inexcusablemente para cortar de raíz la posible multiplicación de células marxistas e instauración de un sistema socialista en el Ecuador. El gobierno de Febres Cordero tuvo que enfrentar una oposición fuerte y dogmática en el Ecuador, aquello se pudo apreciar debido a

que los líderes seccionales de los diferentes gobiernos cantonales y provinciales pertenecían a otros partidos políticos, con ideologías y posiciones diferentes a su manera de administrar el estado, así mismo la administración de Justicia a cargo de la Corte Suprema de Justicia de aquel tiempo y el Congreso Nacional estaban plagados de opositores al régimen conservador.

Posteriormente en el gobierno de Rodrigo Borja la descentralización toma mayor fuerza y puede gobernar de manera más apegada a los intereses generales del pueblo ecuatoriano en vista que tenía un apoyo bastante aceptable; en cuanto los municipios y concejos provinciales de su época mayoritariamente pertenecían a su partido, es decir, a la Izquierda Democrática. En el mandato del ex-presidente Borja se crea el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), dicho fondo permite a los municipios gozar de mayores recursos fiscales al incrementarse las transferencias desde el fisco hacia los gobiernos locales, dando paso a un mecanismo de distribución más justa y equitativa para los municipios y más entes seccionales.

Más adelante en el año 1992 el ex-presidente Sixto Duran Ballén, da un giro el tema de la descentralización, al reestructurar al Estado con la fallida creación de políticas privatizadoras de los servicios públicos. En 1993 se dicta la Ley de Modernización del Estado, dicha Ley de manera precisa detallaba las competencias para cada gobierno local como así también los recursos que debían ser transferidos para aquellos; en 1995 se crea el CONAM como un organismo encargado del control y vigilancia de la política nacional de descentralización, la mencionada Ley de Modernización facultaba la creación de dicho ente de control.

En 1997, tras el derrocamiento del gobierno de Abdala Bucarán y al ser reemplazado por Fabián Alarcón se crea la Ley Especial de Transferencia del 15% del Presupuesto Nacional para los Gobiernos Seccionales, meses más tarde en ese mismo año se crea la Ley Especial de Descentralización y Participación Social, con dicha Ley entra en auge la descentralización fiscal, política y administrativa.

Luego en 1998 en el gobierno del ex-presidente Jamil Mahuad el país entra en una profunda crisis económica debido a la caída del sistema financiero ecuatoriano, empeorando la situación la caída del precio del petróleo, en este gobierno se crea un Concejo Nacional de Gobernadores, que no eran más que los gobernadores de las provincias que por disposición del ex mandatario Mahuad se convirtieron en delegados o representantes del mismo. La crisis económica de aquel tiempo perjudicó la transferencia de recursos a los gobiernos seccionales, es decir, no se cumplían según lo establecido en la Ley. Debido a los justos reclamos de los municipios, en especial de los líderes políticos de la costa se crea la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomía y Circunscripciones Territoriales, eso duro hasta el año 2000, y en el año 2001 por la presión que ejercían sobre el gobierno de Gustavo Noboa los consejos provinciales, se da paso al nacimiento de la firma de un Convenio Marco de Transferencia de Competencias.

Con seguridad y conocimiento podemos afirmar que la descentralización era utilizada por los diferentes líderes políticos ya posesionados en sus cargos como una forma de esquivar las constantes presiones políticas, con modelos inestables que respondían a interés particulares, quedando los gobiernos seccionales a medias en la prestación de servicios a la población, entrando el país en una crisis abrumadora debido a las fallas del Estado

administrado por el gobierno de turno en el establecimiento de políticas descentralizadoras en pro de las circunspecciones territoriales.

1.4 Clases de Descentralización.

En el complicado proceso de descentralización, se deben establecer mecanismos e instrumentos que agilicen su aplicación, para lo cual es sumamente necesario crear parámetros, condiciones, requisitos, reglamentos, reglas, etc., encaminados a promover el desarrollo de los gobiernos locales, en la actualidad conocidos como Gobiernos autónomos descentralizados; el mismo hecho de que cada país es diferente como diferentes son sus recursos y los ingresos fiscales, es importante que la descentralización sea analizada desde varios ángulos, basada en la experiencia de regímenes anteriores, convirtiéndose en prioridad para el fortalecimiento y desarrollo de los diferentes GADs el establecimiento de políticas económicas, fiscales, culturales, administrativas, ambientales, sociales, etc., de esta manera conseguir la satisfacción de la comunidad en la prestación de servicios públicos, respetando principio constitucionales y normas legales vigentes.

1.4.1 La Descentralización Administrativa.

La Descentralización Administrativa la podemos definir como una forma de desconcentración del Gobierno Central, en el cual se establece responsabilidades tanto administrativas y financieras para el cumplimiento de las delegaciones encomendadas a entes públicos de menor jerarquía o entre diferentes instancias del gobierno central, ya que se ejecutan o se llevan a cabo decisiones tomadas en un nivel superior; para lo cual le transferirán los recursos financieros suficientes para en cumplimiento cabal de sus funciones,

en sí, ayudan de cierta manera al descongestionamiento de las atribuciones y responsabilidades del régimen de turno.

El politólogo Rodrigo Borja de manera clara y breve nos explica lo que es la descentralización administrativa como tal.

Rodrigo Borja (2007):

“La descentralización administrativa, llamada también descentralización por servicios o desconcentración, delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos de gestión para que cumplan determinadas funciones y proporcionen servicios públicos específicos a la comunidad. El objetivo de este tipo de descentralización es descongestionar el trabajo de los órganos centrales y dotar de mayor eficiencia a la prestación de servicios.

La descentralización administrativa, en sus diversos grados, no afecta el carácter unitario del Estado ni quebranta las relaciones de jerarquía que existen entre los órganos centrales y los órganos periféricos. El juego de estos dos factores: la porción de poderes delegados y la suma de poderes de control que se reserva la autoridad central, no vulnera la condición del Estado unitario porque implica la vigencia de un solo orden jurídico, político y territorial.” (pág. 19-20)

1.4.2 La Descentralización Política.

La descentralización política en cambio es cuando de manera directa las diferentes autoridades elegidas legalmente en un proceso democrático pueden formular o implementar políticas públicas que afectan en menor o mayor grado al lugar en el cual fueron elegidos por sus representados, este tipo de descentralización tiene mayor efectividad cuando de manera

responsable los mandantes eligen a sus representantes políticos, ya que son los ciudadanos los encargados de supervisar y controlar la ejecución de los servicios públicos de su comunidad, con la correspondiente exigibilidad a sus mandatarios, lo que da paso a un proceso de participación ciudadana comprometido en el cumplimiento de las actividades que se ejecutan en sus territorios, también fiscalizar y vigilar el rol que desempeñan las autoridades locales en sus jurisdicciones.

Nuevamente Rodrigo Borja, quien en su obra *Descentralización y Autonomía en el Ecuador* manifiesta: “La descentralización política, llamada también autonomía, es una de las características fundamentales del Estado federal y consiste en el fraccionamiento horizontal de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, y su distribución entre los órganos regionales que ejercen en su circunscripción toda la gama de estas potestades, dentro de la división de atribuciones que marca la constitución federal.” (Borja, 2007, pág.20).

Al respecto, desde un punto de vista político-jurídico para una óptima distribución del gasto público se deben transferir los recursos necesarios para cada nivel de gobierno, y tomar en cuenta la capacidad de gestión y recaudación de los municipios en nuestro caso, para la financiación y solvencia de los servicios públicos prestados.

1.5 La Descentralización actual en el Ecuador.

Encontrándose el país en un verdadero inconveniente respecto de los procesos de descentralización que permitieron un desbalance en el progreso de los GADs municipales, fruto de una malograda “Descentralización a la carta”, la misma que se ejercía gracias a la aprobación de la Constitución de 1998; nuestro país en la búsqueda de la ejecución de

competencias equitativas para los diferentes gobiernos locales, en Montecristi se aprueba la actual Constitución de la República del 2008, dicha Norma Suprema creó los medios, recursos y requisitos indispensables para fortalecer el desarrollo de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados, en particular de los municipales materia de nuestro estudio, con la finalidad de superar desbalances y disconformidades que se presentaban con la descentralización a la carta entre los gobiernos de las diferentes circunscripciones territoriales y entes del Estado como los Ministerios del ramo correspondiente, ya que erradamente permitía la superposición de competencias, como así también sólo aquellos gobiernos seccionales privilegiados eran considerados óptimos para proceder a la transferencia de recursos y competencias, no existiendo otros parámetros más que su aparente capacidad operativa, autonómica y fiscal para proceder a descentralizar las mismas, manteniendo o fortaleciendo inequidades entre los gobiernos locales.

Pesaba el poder político y la negociación que tenía cada régimen local con el Gobierno central, pues era de carácter voluntario sin la responsabilidad ni las garantías necesarias para exigir el fiel cumplimiento de las competencias descentralizadas a cada gobierno seccional autónomo. Otra de las características de tinte neoliberal de la fracasada descentralización del año 98, era que dichas competencias acarreaban un carácter opcional y no obligatorio, lo que implicaba una administración inadecuada de las funciones y de los recursos o fondos públicos con variados resultados en los diversos cantones. Con la aprobación de la Constitución de 2008 se establecería la exclusividad de las competencias para los diferentes niveles de gobierno, así mismo era menester la creación a través de la Ley correspondiente de un órgano encargado del control, regulación y evaluación de la descentralización en nuestro país, dicho órgano rector es el Consejo Nacional de

Competencias perteneciente al Sistema Nacional de Competencias quien a su vez ordena y crea los pilares de un sistema centralizador que emana desde el Ejecutivo para que de forma obligatoria, coordinada y progresiva los gobiernos autónomos descentralizados municipales lo apliquen dentro de su campo de acción.

En sí, con la aprobación de la Constitución del 2008, se eliminó la discrecionalidad que existía en la anterior carta magna, pretendiendo fomentar un modelo de descentralización bastante ordenando y sistémico; pero el común denominador de todo este proceso nos indica que todo está reglado premeditadamente, encaminado a replegarse en un sistema centralizado, controlado, vigilado, que resta autonomía y gobernanza a los municipios.

A criterio de Tania Arias (2008), nos indica que la Constitución de 2008:

"reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, como rectores del nuevo modelo de ordenamiento territorial. Para complementar el esquema, se establece un Sistema Nacional de Competencias que ordena las atribuciones de cada nivel de gobierno con un carácter obligatorio y progresivo. (pág. 227)

Nuestra Constitución actual utiliza una nueva nomenclatura al establecer como gobiernos autónomos descentralizados a los que antes se les conocía a los gobiernos territoriales como de régimen seccional autónomo. El art. 238 de la Constitución de la República del 2008 determina que “*Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las*

juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales” (pág. 121)

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) manifiesta que la intención misma de los procesos de descentralización es reformar al Estado ecuatoriano precautelando y garantizando el bien común de todos los habitantes, el interés colectivo está por encima de cualquier provecho particular, para lo cual se ha creado las bases y cimientos estratégicos al igual que los recursos, en procura de un modelo de gestión estatal que garantice la desconcentración y descentralización, al estar fijadas de manera clara y vinculante las diversas atribuciones, funciones y competencias de los GADs municipales.

Como es de conocimiento público, la actual Constitución está encaminada a un proceso de descentralización para mejorar la gestión, ejecución y prestación de servicio públicos a las comunidades de los GADs municipales y más niveles de gobierno, a través del ejercicio de las competencias exclusivas designadas para dichos gobiernos autónomos descentralizados, como también asuman de manera concurrente otras competencias designadas desde el Poder central. Al respecto podemos acotar que lo que se pretende enfáticamente es pasar progresivamente de una descentralización administrativa hacia un verdadero sistema de autonomías, pero las perspectivas deja mucho que desear, ya que el Estado ecuatoriano a través de sus diferentes órganos estatales de control vigilan y limitan dicho proceso, manteniéndose prácticamente en nuestro país un sistema centralizado, que difiere totalmente de lo que promulga la Norma Suprema.

El art. 264 de la vigente Constitución de la República del Ecuador, señala las competencias exclusivas que corresponden a los GADs municipales, este señalamiento característico y específico tiene como finalidad eliminar de raíz retrocesos legales que sucedía con la Constitución de 1998, es decir, la tan cuestionada superposición de funciones, atribuciones y competencias que impedían un trabajo eficiente en cuanto la ejecución misma de las obligaciones que tenían los gobiernos seccionales de aquella época; sin embargo han pasado ya algunos años desde que entró en vigencia la nueva Constitución del 2008 y los inconvenientes de orden legal y jurídico no se han hecho esperar, la tarea es un poco compleja en vista que los recursos del fisco siempre son insuficientes para satisfacer las exigencias que clama toda la sociedad, afectando de manera preocupante el deber primordial que tiene el Estado sobre la prestación de servicios públicos que debe ser de manera eficiente y oportuna.

La supremacía de la Constitución es evidente en los tiempos actuales, al aprobarse la constitución de Montecristi, se pretendió colocar a la misma en un punto en donde no exista Ley que lo sobrelleve, lo discuta o contradiga, el Ecuador ha pasado de un “Estado social de derecho” contemplado en la Constitución de 1998, a un “Estado constitucional de derechos”, de tal forma quedan constitucionalmente plasmados principios y derechos fundamentales que garantizan a la colectividad el cumplimiento de las funciones de los órganos o entidades públicas, al exigir las responsabilidades u obligaciones encomendadas a las mismas, con el amparo de la justicia constitucional que propicia la protección de derechos y la consecuente aplicación de las diversas garantías constitucionales inmersas en nuestra Carta Magna, al menos en teoría así lo interpretamos.

En la actualidad en nuestro país, se trata de llevar a cabo un nuevo modelo de gestión en cuanto a la descentralización que durante varios años, desde la época de la República ha tomado disparejas orientaciones, diferentes direcciones, matices por así mencionarlo, siempre acorde al Gobierno de turno y a los intereses políticos de la “partidocracia”, beneficiándose las ciudades con mayor capacidad de recaudación, que son pocas, tres en especial, como así también con mayores ventajas los gobiernos seccionales afines al partido gobernante de la época.

Al aprobarse la Constitución de Montecristi, “se trató” en lo posible de evitar las incoherencias entre sus contenidos, al definir de modo claro los fines, deberes, funciones, atribuciones, etc., de los gobiernos autónomos descentralizados municipales; en lo que tiene que ver con nuestro tema de investigación el Art 3, numeral 6 de la Constitución del 2008 señala lo siguiente: “*Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización*” (pág. 16), lo antes descrito está en concordancia con lo que dispone el Título VI, concerniente al Régimen de desarrollo, en el segundo inciso del Art. 275, el mismo que nos indica: “*El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio.....La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.*” El Art. 276, numeral 6 del mismo cuerpo constitucional, expone: “*Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del estado*”. (Pág.135-136)

Las reformas constitucionales del año 2008 establecen nuevas bases de ordenamiento territorial y asignan atribuciones a los niveles subnacionales. Se dan importantes cambios en la organización administrativa del Estado que establecen seis niveles de Gobiernos autónomos descentralizados (GADs) ejercidos por los Consejos Regionales, Consejos Provinciales, Consejos Metropolitanos, Concejos Municipales, las Juntas Parroquiales y los nuevos organismos que regulen la gestión de los territorios indígenas y afro ecuatorianos.

Además se le da gran importancia a la transparencia como tal del ejercicio de los órganos e instituciones públicas y propicia la participación ciudadana. Se crea una nueva función del Estado llamada Función de Transparencia y Control Social que tiene como objetivo definir políticas de transparencia y control, vigilancia y fiscalización de los actos provenientes del sector público; involucrar e impulsar organizadamente la participación de los habitantes en la gestión pública de manera protagónica.

Viene a completar este diseño el conjunto de normas contenidos en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que entro en vigencia en el año 2010. Ambas herramientas, la reforma constitucional y el COOTAD siguen patrones comunes para el establecimiento de la descentralización que promueven, entre los que cabe mencionar:

1. Un sistema nacional de planificación del desarrollo.
2. Un esquema de articulación entre el Plan Nacional de Desarrollo y la planificación municipal y provincial.
3. Un esquema de regionalización en donde se integran provincias y municipios, a través de una consulta popular.

4. Distribución de competencias tanto para el ámbito nacional como para las subdivisiones territoriales (cantones, provincias y parroquias).
5. Establecimiento de mecanismos que permitan la participación de los municipios en el ámbito provincial para conformar un solo gobierno.
6. Establecimiento de mecanismos de participación social en todos los niveles del gobierno descentralizado.
7. Asignación de recursos para la participación social.
8. Obligatoriedad de cumplir con las nuevas competencias señaladas, a pesar de que en algunas ocasiones no existan los recursos para ello.
9. Nuevas fórmulas para calcular la proporción de participación en los ingresos permanentes y no permanentes.
10. Regulaciones a la subsidiariedad y solidaridad.
11. Reconocimiento de organizaciones a nivel de base como unidades básicas de participación en la gestión pública.
12. Complementariedad en las responsabilidades de los gobiernos.
13. Precisiones a las capacidades legislativas según nivel de gobierno. (Recuperado de http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/)

Lo antes dicho concuerda de manera precisa en cuanto al COOTAD se refiere, que es la Ley que rige para el ejercicio de los diferentes niveles de gobiernos en el Ecuador, como expone el Art. 132 de la Constitución, en su numeral 4, que ha de “*atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.*” (pág. 81). No olvidemos que el COOTAD tiene carácter de Ley orgánica tal como lo dispone el Art. 133, numeral 3 de la Constitución actual, porque para regular el funcionamiento de los

diferentes GADs, necesariamente tiene que tener dicha característica; además que establece un Sistema Nacional de Competencias quien por medio de su órgano de control como es el Concejo Nacional de Competencias establecerá los lineamientos y directrices para el fomento de políticas acordes a la tendencia del Gobierno central, en procura de un aparente proceso de descentralización encaminado a lograr un desarrollo sostenible y equitativo en beneficio de las jurisdicciones territoriales.

1.6 Las competencias exclusivas y concurrentes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

De variada índole han sido las divergencias cuando se toca el tema de la descentralización actual en el Ecuador, la Constitución y las leyes respectivas consagran limites, obstruyen el proceso de la descentralización que debería darse en el país, así tenemos por ejemplo: la mencionada rectoría, planificación y control que se reserva el Estado y sus órganos respectivos, en cuanto a la rectoría tenemos a la Función Ejecutiva; al Concejo Nacional de Competencias en lo que tiene que ver con la planificación; y cuando de control se trata interviene la Contraloría, Sistema Nacional de Competencias y los diferentes Ministerios del gobierno, todas aquellas entidades u organismos afines al Gobierno Central, o como diría la oposición política :“entidades que cumplen ordenes que provienen desde el Ejecutivo”; en relación a lo mencionado los Arts.279 y 280 de la actual Constitución dan fe de aquello.

Desde esta perspectiva el proceso de la descentralización ecuatoriana genera una serie de inquietudes e interrogantes; si bien los diferentes GADs entre ellos los municipales están dotados de “autonomía “e institucionalizados legalmente, los mismos están sujetos a

inexorables controles y regulaciones por parte del Estado (Gobierno central) y de sus diferentes órganos estatales de control, que crean disconformidades por sus disposiciones regladas y limitantes manejadas por el Concejo Nacional de Competencias, como así también de las normas con rango de Ley que proceden del legislativo.

Por consiguiente, la autonomía que tanto la Constitución del 2008 y el COOTAD garantizan en sus disposiciones, por el permanente control en cuanto a su independiente aplicación es bastante imponente, estropeando su libre ejercicio; por lo que reitero una vez más que la autonomía a la que se refiere estos dos cuerpos normativos, en ningún caso degradarán el sentido de un estado unitario o tradicional como el ecuatoriano, teniendo los gobiernos autónomos descentralizados municipales un campo de acción bastante limitado, sujeto a la rectoría, control y planificación a manos del Ejecutivo y demás entes estatales creados para tal efecto; en cuanto a la facultad de auto organizarse y dictar su propias normas sin rango de Ley para su correcto funcionamiento en el ejercicio de sus funciones, entendemos por lo tanto que hablamos de una autonomía administrativa mas no política, que respeta las disposiciones constitucionales y legales vigentes en el marco jurídico ecuatoriano.

El Dr. Jorge Moreno Yanes (2013), en su obra “Competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es claro al manifestar que:

Por Autonomía –en su significación más amplia- nos dice el Prof. Ignacio de Otto “es el poder de individuos o entes colectivos para darse un ordenamiento propio en el marco de otro superior y más amplio”. Asimismo en su significación más restrictiva Otto, sostiene es el “poder de autonormación, el mismo que es un poder legislativo,

un poder para dictar normas con rango de ley y que como consecuencia la diversificación propia de la descentralización se producirá precisamente en ese nivel jerárquico y en los subordinados a él”. Por supuesto el tratadista citado hace referencia en la definición restrictiva al Estado de las autonomías de España. Sin embargo Otto complementando el tema de las autonomías, expresa luego lo siguiente: “la autonomía de las Comunidades Autónomas en nuestra constitución conlleva, por tanto, la potestad legislativa y eso la distingue de la autonomía municipal y provincial, que es meramente administrativa.

De lo expuesto, el término autonomía, no es exclusivo de los Estados compuestos, también es aplicable dentro de los Estados tradicionales, para referirse a las entidades que tienen personalidad jurídica propia con capacidad para administrarse, organizarse e inclusive dictar normas de rango inferior a la ley, lógicamente, en el marco de las competencias que se le han reconocido o entregado. (pág. 2 -3)

Para concluir el tema de la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y más niveles de gobierno, el mismo autor sostiene lo siguiente de manera muy clara:

“En el caso del Ecuador, la Constitución de la República lo reconoce en el Art. 238 y siguientes y lo define y desarrolla el COOTAD, especificando en el Art. 5 la Autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, como:

Autonomía Política: Entendida como la capacidad de cada GAD para impulsar procesos y formas de desarrollo conforme a su historia, cultura y características propias del territorio que le corresponde. Se expresa en su facultad normativa y ejecutiva sobre las competencias que le corresponde, incluye las competencias concurrentes; capacidad para emitir políticas públicas, elección directa de sus autoridades por el cuerpo electoral dentro del territorio del gobierno autónomo y el ejercicio de la participación ciudadana.

Del contenido de la norma jurídica, queda claro que estamos ante Gobiernos territoriales, que en los mismos se propende a buscar el desarrollo institucional e impulso de políticas públicas en relación a sus propias realidades, esto es, rasgos de identidad, cultural, histórico, geográfico, etc.; para ello, están facultados a dictar sus propias normas, Ordenanzas, en el marco específico de sus competencias sean éstas exclusivas y concurrentes.

Autonomía Administrativa: Constituye el pleno ejercicio de su facultad de organización y gestión tanto de su personal como recursos materiales, en el ejercicio de sus competencias y atribuciones. Hablamos por tanto de la facultad de auto organización, dentro de un marco normativo superior.

Expuesto en estos términos la situación, podríamos en el marco jurídico ecuatoriano pretender definir la Autonomía de los GAD, como la facultad de auto organizarse¹¹ y dictar sus propias normas para hacer viable el ejercicio de sus competencias exclusivas y concurrentes¹², respetando el contenido de la Constitución y leyes,

sujetos a la rectoría, planificación y control de la Función Ejecutiva y otros órganos y entidades del Estado.” (Yanes, 2013, pág. 3-4)

No debemos confundir la capacidad de crear normas con rango de ley, ósea la facultad legislativa y jurisdiccional que tienen los Estados compuestos, con la autonomía que está establecido en nuestro ordenamiento jurídico. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y más niveles de gobierno tienen la facultad de crear ordenanzas, que son normas con rango inferior a la Ley (COOTAD), a excepción de los GADs parroquiales que sólo están facultados para dictar reglamentos internos dentro del ámbito de sus competencias.

Ya habíamos hecho mención en párrafos anteriores que los gobiernos autónomos descentralizados tienen personalidad jurídica propia, que se enmarcan dentro del derecho público, los GADs municipales según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) determina que los mismos gozan de autonomía política, administrativa y financiera. Están dotados de ciertas facultades como la facultad legislativa, entendiéndose ésta como la potestad que tiene los gobiernos autónomos descentralizados, en este caso municipales, para crear ordenanzas o normativas pero con rango inferior a la Ley; ejecutiva y de participación ciudadana; todo aquello para el ejercicio pleno y eficiente en la ejecución de las competencias asumidas, específicamente nos remitimos a las competencias exclusivas y concurrentes, estas últimas la Constitución así lo prevé ya que permite la concurrencia en la gestión y prestación de servicios públicos, indicando que la concurrencia constituye también una competencia.

El Art. 260 de la Constitución de 2008 refuerza lo mencionado, al describir que: *“El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”*. (pág. 128). Es necesario mencionar que nos referimos únicamente a las competencias exclusivas y concurrentes de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en vista que las demás competencias y que se le han clasificado en sectores corresponden únicamente al Estado por medio del Gobierno central, en este sentido Jorge Moreno Yanes en su obra “Competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados expresa que:

“...por supuesto, las competencias que puede transferirse del gobierno central a los GAD no incluye aquellas que tienen tinte de soberanía y que están previstas dentro de los sectores privativos consagrados en el Art. 110 COOTAD, como tampoco aquellos competencias que guardan relación con los Sectores Estratégicos establecidos en el Art. 313 de la Constitución y reiterados en el Art. 111 COOTAD; en este último caso, el Estado se reserva el derecho de administrarlos, regularlos, controlarlos, y gestionarlas, teniendo siempre presente los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Vale aclarar eso sí, que el Art. 111 del COOTAD, aterrizando en el gobierno central la exclusividad de la rectoría y modelo de gestión, pudiendo la actividad administrativa ser concurrente con los GAD, pues como sabemos para activar la regulación, la misma debe tener su base en la ley. (pág. 6)

Así tenemos que en la Constitución y en el COOTAD se establecen claramente las competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, de esta forma en el Art. 114 del COOTAD (2011) refiriéndose a las competencias exclusivas municipales dice: *“Son aquellas*

cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la Ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.” (pág.55)

Al darse la transferencia de las competencias están deben ir acompañadas de los recursos suficientes, tanto tecnológicos, financieros y humanos, con mayor precisión el Art. 105 y 107 del COOTAD (2011) se refieren a este punto, de esta forma el Art. 105 del cuerpo normativo insinuado señala: *“La Descentralización de la Gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales, tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”*.(pág. 54), y el Art. 107 de mismo cuerpo legal nos indica lo siguiente: *“La transferencia de competencias ira acompañada de los talentos humanos y recursos financieros.....en ningún caso podrán ser inferiores a los que destina el gobierno central para el ejercicio de dichas competencias”*. (pág. 54)

Las competencias exclusivas de los GADs municipales están previstas en el Art. 264 de la Constitución y Art. 55 del COOTAD; por lo tanto al hablar de autonomía que aparentemente rige en nuestro ordenamiento jurídico y que la misma es de clase administrativa por la característica que prima en el Ecuador de ser un Estado unitario, las competencias al ser ejercidas por las municipalidades están sujeta a control, evaluación, regulación por parte del Ejecutivo y los organismos públicos de control creados con este objetivo. En síntesis, cuando hablamos de descentralización mediante el ejercicio mismo de las competencias de los GADs municipales, diríamos que no es absoluta, aquellas se encuentran bastante limitadas.

En lo que tiene que ver con las competencias concurrentes, ya que nuestra Constitución actual y el COOTAD lo establecen, aunque no lo definen explícitamente, permiten en el caso de ser necesario para evitar la superposición de funciones y atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno, siempre que versen sobre la misma materia o sector, con aplicación del principio de subsidiaridad el ejercicio de las competencias concurrentes que deben gestionarse obligatoriamente en cuanto a la gestión y prestación de servicios públicos.

Será el Concejo Nacional de Competencias que mediante sus resoluciones regule el ejercicio concurrente de las competencias, dichas resoluciones son de carácter vinculante, por lo tanto obligatorias que deben ser acatadas por los GADs involucrados, de tal manera que se permitiría una prestación de servicios públicos más ordenado y específico entre aquellos, evitando así la duplicidad de actividades. Lo que se pretende con este tipo de competencias es prácticamente ejercer actividades de colaboración y complementariedad entre los diferentes niveles de gobierno; cuando nos referimos al principio de subsidiariedad entendemos al mismo que el servicio prestado por el GAD respectivo será más eficiente por el simple hecho que dicho gobierno local está en mayor contacto con los ciudadanos, está más cerca de los administrados, satisfaciendo con la agilidad posible las necesidades sociales.

En el momento de la ejecución de este tipo de competencias al igual que en la demás, no basta solo el principio de subsidiariedad, sino todos los otros contemplados en la Constitución de Montecristi y en el COOTAD, tales como el principio de solidaridad, coordinación, corresponsabilidad, unidad, participación ciudadana, equidad territorial, etc.

1.7 La Descentralización a la carta: breve análisis y comparación con la actual Constitución.

La Constitución aprobada en Montecristi nace a raíz de una profunda crisis política que el Ecuador viene acarreado desde hace muchos años atrás, todo aquello generado por una verdadera inestabilidad política, económica, social y una irresponsabilidad abrumadora cuando de legitimidad y gobernabilidad de las instituciones públicas hablamos. El problema del Ecuador desde décadas pasadas radicaba en la incapacidad de los gobernantes de consolidar un firme Estado democrático, teniendo por consiguiente conflictos de índole regional íntimamente vinculada a la demanda de una legítima descentralización del Estado; descentralización que respondía a los intereses de los grupos de poder económico –político de cada época, por lo que era menester la creación de una Constitución originada de las petitorias y exigencias sociales en especial de los grupos más vulnerables para una mejor institucionalización del Estado ecuatoriano.

Se puede dilucidar de acuerdo con esto, que la crisis institucional que atraviesa el Ecuador nace como consecuencia de una mínima apertura del sistema político a las exigencias que clama nuestra sociedad en cuanto a una eficiente prestación de servicios por parte de los órganos o entes públicos, lo que ha dado como resultado la formación de movimientos sociales anti-sistemas, sin distinción de ideologías.

La tan cuestionada “descentralización a la carta” se consolidó cuando se aprobó la Constitución de la República del Ecuador en 1998, cuyo modelo se basó en la facultad que tenían los gobiernos seccionales así llamados en aquella época, de solicitar y gestionar

libremente o de manera voluntaria sin la responsabilidad debida que los hechos ameritaban, la transferencia de competencias y recursos al Poder Central. Cuando hablamos de responsabilidad en la transferencia de competencias según la Constitución de 1998, hacemos referencia al hecho de que no existían las garantías necesarias ni suficientes para que el Gobierno central de turno se obligara a cumplir con el traspaso oportuno y eficaz de las mismas.

Según lo transcrito anteriormente, Gustavo Ortiz en su obra “El nuevo sistema de descentralización en la Constitución de la República (2009), expone lo siguiente:

“En la Constitución Política de 1998, se acentúa este carácter “uno a uno” o “a la carta”. Su artículo 226 señalaba:

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 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 competencias.

La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.” (pág. 4)

De esta forma en la actual Constitución de 2008 se trata de contrarrestar dichas falencias de la Constitución de 1998, al establecer de manera clara y precisa al menos en teoría cuales son las competencias exclusivas y obligatorias para los Gobiernos autónomos descentralizados municipales y más niveles de gobierno. Para el ejercicio y ejecución de las competencias constitucionalmente establecidas para los Gobiernos autónomos descentralizados, se creó la Ley correspondiente que es el COOTAD, dicha legislación secundaria en fiel cumplimiento del principio de la Supremacía Constitucional, debe estar acorde con ella; pero como hemos analizado en el transcurso de este capítulo existe ciertas inconsistencias entre lo que dispone los órganos de control y regulación creados por el Estado y lo determinado en la Constitución actual.

Sin embargo el proceso de descentralización que se vive hoy en día en el Ecuador, tanto la legislación secundaria como la Carta Magna del 2008, a criterio de sus inspiradores, han creado las condiciones “necesarias” para que dicho proceso no se encuentre “obstaculizado”, evitando la superposición de funciones o atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno, y que la transferencia de competencias y recursos a más de reglada e impuesta con el visto bueno del Concejo Nacional de Competencias es obligatoria y progresiva, y no negociada como sucedía con la Constitución de 1998.

Se trata por lo tanto de resaltar el principio de la Supremacía de la Constitución que está por encima de cualquier Ley, es así que en el Art. 1 de nuestra Constitución actual nos indica que el “*Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia*”, reemplazando en todo su significado y cualquier forma de interpretación a lo que establecía la Constitución de 1998, en el que nuestro país era considerado como un “*Estado social de derechos*”; el

mismo artículo de nuestro Código Supremo señala también que “*se gobierna de forma descentralizada*”. Los mecanismos y parámetros para que la descentralización actual siga las directrices y objetivos planteados desde el Ejecutivo (Gobierno central), será la conformación de un ente encargado para controlar dicho proceso, como sabemos a través del Concejo Nacional de Competencias, entidad pública de carácter técnico- político que goza de varias facultades, y es afín al régimen actual, está integrado por un delegado o delegada permanente del Presidente de la Republica quien a más tiene voto dirimente cuando lo presida, y una intervención significativa de la SEMPLADES.

A manera de síntesis, con carácter concreto y preciso me permito transcribir lo que el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador – CONGOPE, (2013), manifiesta al respecto:

“La Constitución del 2008 es una respuesta a la crisis de gobernabilidad. Plantea explícitamente la recuperación y reforma del Estado, entre otros elementos a través de la redefinición del rol del Estado (como garante de derechos), de la definición del esquema de desarrollo (el buen vivir, destacando la recuperación de la planificación), la re-estructuración de las funciones del Estado (con la aparición de la Función de Transparencia y Control), el rol de la participación ciudadana, y la re-estructuración del territorio.

El nuevo modelo de descentralización implementado durante este gobierno apunta, de acuerdo al COOTAD, a) desafiar la estructura y la práctica de la gestión pública para propender hacia una misión que concilie las diferencias y potencialidades

geográficas, que busque una economía de escala y de respuesta a las demandas ciudadanas; b) lograr una efectiva articulación y dialogo entre los diferentes niveles de gobierno; c) fortalecer una estructura territorial nacional policéntrica, complementaria y coordinada que promueva la investigación, la innovación, la ciencia y la tecnología acorde a las capacidades inherentes a cada territorio. Y finalmente, que impulse la igualdad de oportunidades.

El cambio del modelo de descentralización se produce en tres direcciones: de un modelo “negociado” a un modelo reglado, de un modelo voluntario a uno obligatorio-vinculante, y por el establecimiento de un ente encargado del proceso (mientras en el esquema anterior era abierto, cada Ministerio podía establecer mecanismos de negociación).” (pág. 12)

CAPITULO II

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL COOTAD COMO LEGISLACIÓN SECUNDARIA ENCAMINADA A FORTALECER A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

2.1 Aspectos fundamentales

En nuestro país en lo que se refiere a la reforma de los Gobiernos subnacionales, hoy Gobiernos Autónomos Descentralizados, por mandato constitucional en cuanto al marco normativo aprobado en el año 2010 nace el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), dicho cuerpo legal con la finalidad de garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los GADs establece la organización político – administrativa del Estado ecuatoriano, para lo cual ha determinado el régimen de competencias respectivos para cada uno de los gobiernos locales y de los regímenes especiales. Respecto de la descentralización este cuerpo normativo ha creado un nuevo modelo de gestión la misma que tiene un alcance obligatorio y progresivo mediante la coordinación de instituciones, planes, políticas y programas en el ejercicio de las competencias para nuestro caso municipales, con el objetivo de superar las inequidades y desequilibrios en el desarrollo local; el COOTAD establece el mecanismo de un ente técnico-político responsable de instituir los requerimientos y requisitos para la transferencia de competencias, ejercido desde el Concejo Nacional de Competencias, órgano de origen Constitucional

El cambio de modelo de descentralización señalado en la Constitución y el COOTAD, tiene como fundamento varios objetivos, los cuales se encuentran enumerados en el *Art. 2*

del mencionado cuerpo legal, así mismo los Gobiernos autónomos descentralizados se rigen por varios principios en el ejercicio de la autoridad y potestades públicas, principios que lo encontramos de manera enumerada y concreta en el *Art. 3* del COOTAD; por otro lado la legislación secundaria mediante su expedición ha intentado reestructurar las funciones de los GADs, reformar el marco normativo, en lo referente a la planificación local se intenta recuperar la misma, también dentro de las respectivas circunscripciones territoriales de cada nivel de gobierno ha establecido los fines para aquellos, el *Art. 4* *ibídem* nos indican de forma específica los fines en mención.

Así mismo como ya hemos mencionado en el capítulo anterior de este trabajo investigativo en lo que tiene que ver con la cuestionada “Autonomía”, el COOTAD en su *Art 5* y sobre todo en su *Art. 6* con el fin de garantizar la autonomía de los Gobiernos autónomos descentralizados en todos sus ámbitos (político, administrativo y financiero) establece prohibiciones a todo funcionario o autoridad ajena a los diferentes GADs, al respecto acotaríamos que la legislación secundaria mediante su correspondiente Ley vigente, prohíbe a cualquier ente extraño a los GADs interferir en todos los ámbitos de la autonomía antes descrita, la que se ejercerá de manera responsable para no poner en riesgo el carácter unitario del Estado y evitar la separación del territorio nacional.

Si bien se trata de garantizar la autonomía que proclama a viva voz nuestra Carta Política vigente, al no permitir la interferencia de ninguna función del Estado ni autoridad extraña a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el COOTAD de manera expresa manifiesta respecto de este punto: *salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República*, y en el último inciso de su *Art. 5* nos dice: *Su ejercicio no excluirá la acción de*

los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales, con lo cual claramente podemos darnos cuenta la “ tutela” que se guarda el Estado (Gobierno central) para el control de los GADs municipales, lo que significa que el termino Autonomía en su más amplio significado queda bastante limitado por la injerencia del Ejecutivo en la toma de decisiones, establecimiento de planes y políticas, ejercicio de las competencias, etc., por parte de las autoridades autónomas territoriales, ya que lo que se vive en el Ecuador de hoy es un proceso de reorganización administrativa en donde se distribuyen o descentralizan funciones; pero en cuanto a la reorganización política que es uno de los objetivos básicos de la reforma del Estado que se dio con la aprobación de la nueva Constitución de 2008, y suponía una distribución del poder con las autoridades territoriales o locales en relación a sus propias realidades, realmente ha sido mínima, por no decir casi nada la distribución de poder con los gobiernos territoriales.

2.2 Circunstancias que encaminaron a su creación (COOTAD).

La intención del gobierno actual, al implementar un nuevo modelo de descentralización constitucionalmente consagrada, es la de establecer de forma ordenada a cada uno de los niveles de gobierno las competencias exclusivas respectivas con sus correspondientes recursos de índole variada, para lo cual fue necesario la creación de una Ley, hoy conocida como el COOTAD la misma que debe estar en absoluta relación y en conformidad con el articulado que promueve nuestra Carta Política en lo que tiene que ver con los temas de la asignación de competencias, distribución de funciones y sobre todo de la distribución de poder (Autonomía política) de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Es así, para dar paso a la descentralización que se pretende desafiar en el Ecuador y de esta forma superar las inequidades que durante muchos años han padecido los entes autónomos locales, nace el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), como legislación secundaria “acorde” en sus contenidos a la Norma Suprema. En este cuerpo normativo legal fue preciso dejar constancia el organismo técnico (lo defino también tecno- político) que regule todo lo referente a las competencias de los diferentes niveles de gobierno, por lo que por medio de un Sistema Nacional de Competencias se regula el funcionamiento del Concejo Nacional de Competencias, que tiene el objetivo de remediar o eliminar los inconvenientes que en materia de descentralización ha acarreado nuestro país, como es la duplicidad de funciones o atribuciones entre los diferentes entes autónomos locales, como también la implementación de planes, políticas y programas para alcanzar el nivel de desarrollo de los GADs en procura de una mejor prestación de servicios públicos a la colectividad, distribución de fondos y recursos fiscales para el ejercicio de las competencias, dicho órgano único de control tiene las siguientes funciones conforme lo establece nuestra Constitución de la República (2008) en su *artículo 269*:

“El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones:

1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias.
2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado.

3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias.
4. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.”
5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional. (pág. 132).

Como manifesté anteriormente el COOTAD que es la Ley que rige para los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados, debe mantener concordancia explícita con lo que dispone nuestro Código Público Supremo, esta Ley tiene el carácter de orgánica por lo que de acuerdo al orden jerárquico establecido en nuestro ordenamiento jurídico está por encima de las demás leyes, ósea, de las ordinarias. En cuestiones relativas a la organización del Estado la mencionada Ley cumpliendo las disposiciones constitucionales actuales promueve una reorganización más equilibrada y equitativa. Al unificar en un solo texto legal la normativa que regula a los diferentes GADs se busca evitar el esparcimiento jurídico y cumplir con el objetivo propuesto que es la complementariedad al ordenamiento jurídico que rige para todos aquellos.

Complementando lo dicho en líneas anteriores, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador – CONGOPE, (2013), nos indica con un pequeño análisis crítico lo siguiente:

“Ahora el modelo es obligatorio, motivado por la necesidad de contar con una unanimidad de competencias transferidas a los Gobiernos autónomos descentralizados, Así, El COOTAD establece un conjunto de normas comunes para la gestión administrativa, el funcionamiento y la estructura organizacional de todos los niveles de gobiernos autónomos descentralizados, favoreciendo la homologación, e integración administrativa, la complementación y la compatibilidad entre los mismos.

La obligatoriedad de los procesos es una medida práctica hacia la equidad territorial, aunque la realidad de algunos territorios da lugar a plantearse mecanismos de compensación como la categorización que se dio en la competencia de tránsito y transporte, o el obligar a los GADs provinciales de la Amazonia se asuman competencias que poco tienen que ver con su realidad (riego).” (pág. 13)

La intención del constituyente al aprobar la Constitución de la Republica de 2008, mediante una Ley que rija para el proceso de descentralización acorde a la misma, fue el establecer criterios técnicos y legales equilibrados a la realidad nacional, y no meramente políticos como tradicionalmente se llevaba a cabo en nuestro país; lo mencionado se puede observar con facilidad cuando por medio de resoluciones administrativas y políticas tanto del Legislativo como del Ejecutivo se han dado paso a una propagación de gobiernos seccionales

en los últimos años, al incrementarse sin ningún fundamento técnico jurídico apropiado, más que el sólo argumento político, el número de cantones y provincias en el Ecuador de antes.

2.3 Gobierno autónomo descentralizado municipal y régimen de competencias

Como hemos venido manifestando, en nuestro país a través de la Ley (COOTAD) se ha establecido las respectivas competencias para los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados, y constitucionalmente se ha fijado el régimen de competencias para los mismos.

Cuando hablamos de asumir competencias como tal, debemos entenderlas como áreas de responsabilidad, y la facultad que tienen sobre aquellas deben ser entendida como las atribuciones; entendido esta situación, diríamos que desde una óptica legal y constitucional una competencia en si acarrea ciertos criterios para una correcta ejecución en el transcurso de su pleno ejercicio; así la temporalidad, territorialidad, asunto, sector o materia son puntos trascendentales que están encuadradas en la Ley para que la competencia sea asumida con la responsabilidad que esta exige, evadiendo de esta forma una posible superposición de funciones o responsabilidades; pues a menudo la falta de una conceptualización y una terminología precisa respecto de los puntos señalados ha sido el motivo para caer en estos errores. La importancia al establecer de manera clara las competencias para los diferentes niveles de gobierno radica precisamente en minimizar el riesgo de un posible conflicto de intereses de índole político que puede existir entre éstos.

Nuestra Norma Suprema enfatiza que el Ecuador es un Estado unitario, constitucional de derechos y justicia social, principio que prevalece para el control constitucional y legal de los actos que derivan de los órganos, entidades o autoridades del sector público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones; una república democrática, soberana, independiente, que se gobierna de forma descentralizada.

La Constitución de 2008 destaca la organización territorial que actualmente vivimos en nuestro país, dividiéndose nuestro territorio en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, y regímenes especiales. Se señala también que a cada circunscripción territorial le corresponde un gobierno autónomo descentralizado, para el caso de los municipios, el mismo estará conformado por un concejo cantonal, integrando este órgano el alcalde o alcaldesa y sus respectivos concejales electos por votación popular; y más situaciones que la Ley establezca.

Todo lo referente a la organización territorial del Estado y Gobiernos Autónomos Descentralizados lo encontramos en el Título V de la Constitución de 2008, en sus artículos 238 y siguientes y 251 y siguientes; de esta forma el COOTAD (2011) en su Art. 28 manteniendo concordancia con la normativa constitucional invocada establece:

“Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias.

Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política.” (pág. 21)

Respecto de la autonomía política, administrativa y financiera de los GADs municipales el Art. 53 del COOTAD mantiene íntima analogía con lo que instituye nuestra Norma Suprema en su Art. 238.

Adentrándonos al régimen de competencias propiamente dichas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, el COOTAD (2011) establece que los mismos son personas jurídicas de derecho público y que para el ejercicio de aquellos se realizara a través de tres funciones tal como lo manifiesta el Art. 29 de dicho cuerpo normativo, estas son:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización:*
- b) De ejecución y administración: y,*
- c) De participación ciudadana y control social. (pág. 21)*

Las competencias se ejercen a través de facultades que son atribuciones válidas para la ejecución de una competencia por parte de un Gobierno Autónomo Descentralizado, así mismo las competencias son establecidas por la Constitución, la Ley correspondiente y las disposiciones que el Concejo Nacional de Competencias establezcan ; y en lo que concierne a nuestro objetivo respecto de las competencias exclusivas para los GADs municipales, mismas que se encuentran expresas en el Art. 264 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) en concordancia con el Art 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización(2011) y que son las siguientes:

- a) “Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.*

- b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.*
- c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.*
- d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.*
- e) Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.*
- f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.*
- g) 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, de acuerdo con la ley.*
- h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.*
- i) Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.*
- j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.*
- k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.*
- l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.*
- m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.*
- n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales. (pág. 34)

Las competencias enumeradas anteriormente se encuentran englobadas dentro un marco constitucional y legal. El objetivo macro del proceso de descentralización en el Ecuador es lograr el bien estar colectivo para garantizar el buen vivir o “sumak kawsay” de la población, mediante una asignación de competencias a cada uno de los diferentes niveles de gobierno que de manera conjunta, articulada e integrada deriven en una descentralización y autonomía efectiva acorde a las necesidades sociales locales predominando el interés público para lograr un equilibrado desarrollo territorial a través de la gestión sistematizada entre los diferentes GADs.

2.3.1 De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias.

Sin lugar a duda uno de los temas más polémicos de nuestra Constitución que se aprobó en Montecristi desde un inicio dio de que hablar por los sectores socio-políticos del Ecuador, principalmente por la oposición de los partidos y movimientos políticos al régimen actual, ya que el re direccionar al Estado mediante nuevas directrices constitucionales relacionados al delicado y bien cuestionado tema de las competencias para los diferentes niveles de gobierno y sobre todo adentrarse en una restructuración compleja del ordenamiento territorial, todo aquello fue trascendental para enrumbar al país hacia un nuevo modelo de descentralización, garantizando el porvenir de la vida de quienes habitamos en el Ecuador.

La complejidad del tema de las competencias para los Gobiernos Autónomos Descentralizados en primera instancia se trataba de encontrar la normativa legal pertinente que regulara a los mismos, buscando la unificación de las normas en una sola Ley que rija a los GADs; esta situación implicó un profundo debate y un análisis exhaustivo en el proceso de redacción de la temática en cuestión.

En cuanto a este complejo mundo de la descentralización y régimen de competencias, vale la pena como modo de retomar el tema, en nuestro país la Constitución de 1998 dio lugar a la tan mencionada y discutida “descentralización a la carta” sin llegar a proponer un sistema integral de división política y administrativa del Estado, dejando a los municipios de acuerdo a sus capacidades e intereses la posibilidad de solicitar las competencias de forma voluntaria sin responsabilidad alguna cuando estas se hayan descentralizado, lo que produjo desde el punto de vista territorial, inequidades de gran envergadura, puesto que los gobiernos seccionales municipales no tenían la misma capacidad entre unos y otros, esta desigualdad generó disparidades al punto que se constituyó entre los diferentes gobiernos sub nacionales la duplicidad o superposición de funciones en perjuicio de los ecuatorianos, quienes exigían una mejor y mayor demanda en la prestación de servicios públicos por parte de estos órganos estatales. La descentralización a la carta respaldada en la Constitución de 1998, formuló un proceso de descentralización predominando la negociación de ciertos gobiernos seccionales autónomos fuertes y con mayor capacidad operativa para la transferencia de competencias y sus recursos.

En la actualidad los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales se rigen por una Ley denominado COOTAD, que establece una asignación de competencias de carácter

obligatorio y progresivo, a diferencia de la Constitución anterior que se lo asumían de manera voluntaria o negociada, prácticamente era un sistema abierto pues cada Ministerio como rector de su competencia podían negociar o establecer mecanismos de manera libre, con los gobiernos seccionales de aquella época, en definitiva dependía de la voluntad de estos órganos públicos, como también los gobiernos locales con mayores recursos principalmente los municipios de las ciudades más representativas territorial y políticamente hablando accedían o encuadraban en dicho proceso, produciendo varios tipos de inequidades; mientras que ahora las competencias para las municipalidades y más niveles de gobierno son regladas y vinculantes, con carácter netamente obligatorio por medio de un sistema nacional de competencias; la intención es compensar los desequilibrios territoriales existentes en los GADs mediante la implementación de políticas y mecanismos acorde a las realidades de cada circunscripción territorial.

El Art. 260 de la Constitución de 2008, dice: *“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”*. (pág. 128). El art 114 del COOTAD (2011) guarda íntima relación con la norma constitucional invocada.

Presisamente porque la administración estatal demanda una serie de actividades que pese que se ha fijado constitucional y legalmente competencias exclusivas para los GADs municipales y más niveles de gobierno, lo cual la complejidad en su ejecución no se hace esperar, ya que basado en la experiencia, generalmente dos o más niveles de gobierno bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad e integración se ven obligados a coordinar

acciones respecto de un mismo asunto, de esta forma se da paso a la concurrencia en el ejercicio de las competencias entre los diferentes gobiernos autónomos descentralizados. La obligatoriedad como tal apunta hacia un proceso que garantice la homologación e integración de la administración pública territorial mediante la unanimidad de competencias entre los diferentes GADs.

Si bien en la actualidad se ha avanzado con la instauración de un nuevo modelo de descentralización, el mismo, no es el esperado, o el más eficiente como lo plantearon desde la aprobación de la Constitución de 2008 y desde que entró en vigencia el COOTAD.

Al respecto, Claudia Serrano (2011) en su documento de investigación “El proceso de descentralización en el Ecuador proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes”, revalida lo dicho al manifestar:

“Ambos están en sus primeros años de rodaje e implementación, de modo que se presentan diversos problemas que van desde la indefinición de atribuciones propias de los diferentes niveles del Estado, a la incompletitud del conjunto del diseño, pues aún no se han creado las regiones, el macro nivel más significativo en escala después del nivel nacional....Tomando en cuenta el modelo de descentralización anterior, el modelo actual podría tener desde ya algunas debilidades, por ejemplo, existen GADs del mismo nivel que actualmente no tienen las mismas capacidades institucionales para poder cumplir con las competencias obligatorias. Por otro lado, los GADs que han tenido una voluntad política y que avanzaron en temas de competencias en el proceso de descentralización anterior, ahora deberán desacelerar su ritmo para poder

lograr una uniformación de competencias entre todos los GADs de su nivel.” (pág. 3-8)

2.4 Participación Ciudadana: la sociedad civil en la toma de decisiones dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales.

Antes de hacer mención al rol que cumple la sociedad civil en la toma de decisiones en el ámbito público y su importancia, es menester un breve recordatorio en comparación con la Constitución de 1998 respecto de este punto, ya que la mencionada Norma Suprema de aquella época específicamente establecía la típica y conocida división del poder basada en las teorías de pensadores clásicos, en especial de lo que afirmaba Montesquieu, de ésta forma la separación de poderes conocidas también como funciones, eran la: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, se caracterizaban por ser un sistema de pesos y contrapesos que evitaban la concentración de poder o autoridad en un solo órgano del estado, este fraccionamiento garantizaba a que no se instaure en un régimen el despotismo, al menos en teoría; pero con la aprobación de nuestra Carta Magna de 2008 se creó dos nuevas funciones la de Transparencia y Control Social y la Función Electoral.

En el título IV de la actual Constitución: Participación y organización del poder, claramente se puede observar todo lo relacionado a esta nueva función del estado, con la finalidad de que sean los ciudadanos de forma individual o colectiva los actores directos en la toma de decisiones de interés público y que por ende afectan a su vida cotidiana, como también fiscalizadores de los actos del poder público y la sociedad, la lucha contra la

corrupción. La participación ciudadana es un derecho consagrado en la Constitución actual así lo establece nuestra Norma Suprema en el Art. 61.

Todo lo relacionado a la participación ciudadana en su injerencia en el control social, formas de organización de los mismos y la importancia que éstos generan en la toma de decisiones en la gestión pública de los diferentes niveles de gobierno hacen que su actuación sea sustancial para una mejor administración pública seccional. No siendo el objetivo de este trabajo investigativo el transcribir textualmente los artículos relacionados con el asunto tratado; sin embargo es necesario un respaldo jurídico del tema en cuestión por lo que en los artículos de nuestra actual Constitución que van desde el Art. 95 al 102 podemos encontrar detalladamente todo lo mencionado anteriormente; guardando coherencia, el COOTAD en sus artículos que van desde el Art. 302 al 312 concuerdan con lo dicho respecto de la participación ciudadana.

El Art. 100 de nuestra Constitución actual (2008) en relación al punto tratado congruentemente a los gobiernos autónomos descentralizados es el que más claramente nos explica: *“En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:*

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía;
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo;
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; 4.

Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social;

5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación;

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía. (pág. 69)

No obstante me permito indicar que la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de interés público relativo a los GADs municipales, la Constitución institucionaliza dicha intervención, fomenta una intrínseca relación entre el Estado y la sociedad en general. La participación ciudadana no solo es un derecho, es una garantía y un principio, este último de carácter fundamental bajo el argumento que la soberanía radica en el pueblo por lo tanto su voluntad se ejerce a través de los órganos, entidades o instituciones del poder público y de las formas de participación directa previstas en nuestro Código Supremo; dicha intervención de la ciudadanía debe ser protagónica en sus diferentes formas de organización, es decir, no solo como personas naturales, de forma individual, sino además a título colectivo, nacionalidades, comunidades, etc.

Se da un paso a un cambio de modelo de una democracia representativa a una democracia participativa; “el nuevo texto constitucional incorpora también todo un conjunto de mecanismos participativos destinados a superar el modelo democrático liberal, basado únicamente en la representación, y establecer un modelo de ejercicio colectivo del poder.” (Albert Noguera Fernández, 2008, pág. 137)

Quizá uno de los puntos más relevantes de la intervención de la comunidad o ciudadanos en general en el control de los servicios y obras públicas, toma de decisiones en la elaboración de planes, presupuestos, políticas, veedurías, asambleas, programas y todo lo que la Constitución y la Ley les faculta y que interesan a la sociedad de una circunscripción territorial, es tal vez la nueva figura de la “silla vacía”, ya que las cesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados son públicas, obviamente esta silla vacía estará ocupada por un representante de la localidad para tratar asuntos que interesan a la ciudadanía a quien representa, irrecusablemente la persona que representa a la colectividad al tener derecho al voto y participar en el debate de los temas a tratarse en las reuniones del concejo cantonal, en este caso, asumen responsabilidades de índole administrativa, civil y penal. Igualmente existen sanciones tanto políticas como administrativas para las autoridades que omitieren estas disposiciones legales en perjuicio de la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones para su localidad. Se ha de entender por supuesto que la Ley definirá la forma de selección del ciudadano quien representa a su localidad, así se garantiza que dicha participación del representante ciudadano sea verdadera, activa y decisiva en los GADs cantonales.

Otro punto relevante de tomar en consideración y que ha sido utilizada como amenaza a ciertas autoridades locales en la realidad actual del país en ciertos cantones, por algunos “resentidos políticos” que viéndose derrotados en la urnas o no lograr su objetivo de ocupar un cargo público de elección popular han hecho de la revocatoria del mandato un uso inadecuado; si bien en la Constitución anterior existía esta figura pero solo abarcaba para los cargos de alcaldes, prefectos y diputados, mientras que en la actual Constitución de 2008

abarca a todos los cargos de elección popular sin distinción alguna, incluido al mismo presidente de la República.

Anteriormente en la carta magna de 1998 ya existía temas relacionados a la revocatoria del mandato, consulta popular y Comisión de control cívico de la corrupción que recibía o receptaba todo tipo de denuncias para que a través del trámite respectivo los presuntos acusados sean juzgados judicialmente, por lo que ciertas organizaciones sociales y políticas opositores al régimen actual indican que el aporte de esta nueva función no genera mayor novedad.

En definitiva el nuevo enfoque de esta democracia social y participativa que ha tenido gran importancia y plena acogida en los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, porque son precisamente en estas instancias donde se origina una administración de cercanía entre el gobernante y el ciudadano común, se crea un nexo de acercamiento; tiene su base no sólo en la intensificación de los derechos en general, sino involucra todo un sistema de garantías para efectivizarlo, con los mecanismos y directrices respectivos.

2.5 Financiación y recursos económicos del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal.

Cuando nos referimos a los recursos económicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y su forma de financiamiento la descentralización fiscal es un punto clave de la descentralización en general, ya que la financiación viene a constituir la

base o pilar fundamental para solventar los costos que genera la prestación de servicios a la colectividad.

No es menos cierto que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales utilizarán los recursos provenientes del Estado conforme prioridades e interés de la sociedad civil, como también de acuerdo a los ingresos y recursos que estos mantengan. Con propiedad podríamos decir que no todos los municipios están en la misma capacidad para generar sus propios recursos fiscales por lo que se ven en la obligación de determinar a qué bienes públicos destinar los recursos recaudados.

Las nuevas reformas constitucionales implementadas respecto de este tema que van a la par con la Ley que rige para los GADs municipales, han tratado de equiparar la situación entre estos, con la intención de mejorar de sobremanera la autonomía fiscal de los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados, salvaguardando por supuesto la característica de dependencia de las aportaciones provenientes del Estado Central.

En el COOTAD a partir del Art. 163 y siguientes se aborda este tema de manera concreta y precisa, que de conformidad con la Constitución en sus Arts. 270 y siguientes nos indican, claramente, que los Gobiernos Autónomos Descentralizados generan sus propios recursos financieros, y al ser parte del Estado éstos participarán de las rentas, basados principalmente en los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial.

Coincide con lo expuesto Claudia Serrano (2011) al exponer lo siguiente:

“A partir de la constitución del 2008 los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) se financian por medio de ingresos propios; transferencias del presupuesto general del Estado que incluyen ingresos permanentes y no permanentes; los que provengan por el costeo de las competencias descentralizadas y los transferidos de los presupuestos de otras entidades; otro tipo de transferencias, legados y donaciones y participación de las rentas derivadas de la explotación e industrialización de recursos naturales no renovables.

Los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) participarán del 21% de los ingresos permanentes del presupuesto general del Estado (PGE), y del 10% de los ingresos no permanentes. Este monto total a transferir se distribuirá entre los GAD en la siguiente proporción: 27% para los Consejos Provinciales, 67% para los municipios y distritos metropolitanos, y 6% para las juntas parroquiales (COOTAD, 2011).” (pág. 11)

Este último párrafo concuerda completamente con lo que dispone el Art. 192 del COOTAD.

Resulta muy importante diferenciar entre los tipos de recursos financieros y los tipos de transferencias para evitarnos posibles errores a futuro, por lo que el Art. 171 y siguientes del COOTAD (2011) nos dice: *Son recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados los siguientes:*

- Ingresos propios de la gestión: entendemos aquellos provenientes de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras, inversiones, multas, ventas de bienes, sorteos, rifas, etc.

- Transferencia del presupuesto general del Estado: son las asignaciones que le corresponde a los GADs municipales provenientes de las rentas del Estado Central bajo ciertos principios constitucionales y legales. Dichas rentas que los GADs reciben anualmente serán oportunas, directas, y automáticas.
- Otro tipo de transferencias, legados y donaciones: se refiere a los fondos provenientes tanto del sector público como del privado, sin contraprestación alguna.
- Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales; no renovables: siempre que dichas actividades se lleven a cabo dentro de la jurisdicción que corresponda a cada nivel de gobierno, gozaran de los recursos económicos que el Estado perciba de conformidad a la Constitución, el COOTAD y la Ley que regule la actividad respectiva en mención.
- Recursos provenientes de financiamiento: son fuentes adicionales de ingresos, relacionado con los créditos y endeudamiento, dependiendo de la capacidad de pago de cada GAD municipal, todo aquello de acuerdo a la Ley.

Respecto a los tipos de transferencias, el Art. 189 del COOTAD (2011) nos indica:

Las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados serán:

- a) Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas. Por ingresos permanentes se entenderá los ingresos corrientes del presupuesto general del Estado que administra el tesoro nacional; y por no permanentes, los ingresos de capital que administra el tesoro nacional,

Exceptuando los de financiamiento, entre los cuales consta la cuenta de financiamiento e importación de derivados;

b) Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; y,

c) Transferencias Para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.

Cuando un gobierno autónomo descentralizado reciba una competencia por delegación, recibirá también los recursos correspondientes. (pág. 177)

El inciso tercero del Art. 192 del COOTAD en plena concordancia con lo que establece el Art. 272 de la Constitución de la República del Ecuador, sobre la distribución de los recursos para los diferentes niveles de gobierno serán regulados por la Ley, y bajo ciertos criterios o parámetros, tales como: tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y en relación con la población residente en el territorio de cada GAD, y por ultimo nos indican lo concerniente a los logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal, cumplimiento de planes y más situaciones.

Como último punto, me atrevo a decir que la fórmula de distribución para el monto que deben recibir los gobiernos locales, apegado a lo que dispone la Constitución de 2008 y sobre todo manteniendo una correcta aplicación del principio de equidad territorial en la asignación de recursos beneficia a los cantones que históricamente por múltiples situaciones han sido los menos beneficiados porque recibían menos recursos, provocando el establecimiento de inequidades sociales y económicas en las diferentes circunspecciones territoriales, en detrimento de la sociedad toda.

2.6 La facultad normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales: otra incoherencia? Breve comentario.

El Estado ecuatoriano según lo que sostiene la Constitución de 2008 en su Art. 1, donde establece que nuestro país es un Estado unitario, a pesar de ello les dota a los gobiernos locales, lo que corresponde para fines de nuestro análisis, a los GADs municipales, de una aparente facultad legislativa o normativa, lo cual, lo primero que nos viene a la mente es que los mismos se regirían por sus propias leyes tal como sucede en otros sistemas políticos, como es el caso de los estados federales. Esta aparente facultad normativa, su alcance, límites, debe ser abordado para una mejor comprensión e interpretación.

Teniendo en cuenta que el Ecuador posee como característica intrínseca el ser un Estado unitario y por lo tanto la facultad legislativa le correspondería única y exclusivamente a la Asamblea Nacional, así lo establece el Art. 118 en concordancia con el Art. 120 numeral 6 de la actual Constitución; no obstante Art. 240 de la Constitución de 2008 nos dice: *“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.”*(pág. 21)

Posiblemente esta confusión deriva porque en la actualidad, al menos en los países con regímenes similares al nuestro que fomentan la unidad territorial no se encuentra un Estado desde el punto de vista de la centralización, íntegramente puro en su máxima expresión; es decir, rígidamente centralizado, por lo que existe la posibilidad de que a través del poder Ejecutivo ciertas facultades y competencias se puedan delegar u otorgar a instancias

de menor jerarquía con personalidad jurídica propia, mediante de la descentralización administrativa propiamente dicha.

Entendido así, Juan Carlos Benalcázar (2010) respecto del punto en mención, expresa:

“La descentralización no es incompatible con la estructura constitucional de un Estado unitario, pues, a diferencia de lo que ocurre con un Estado federal, tal descentralización no es de carácter político, sino de naturaleza *administrativa*. En otros términos, la descentralización en el Estado unitario no es de tal intensidad que otorgue a las entidades descentralizadas tal grado de autonomía política que se manifieste en la existencia de instituciones y ordenamientos jurídicos locales.” (pág. 3)

Con todo lo anotado se presenta una incoherencia al momento que nuestra Constitución actual declara al Ecuador como un Estado unitario y simultáneamente nos habla de autonomía política que gozan los diferentes niveles de gobierno, complicando más la situación lo transcrito anteriormente en el Art. 242 de la actual Carta Política, sobre las facultades legislativas de los GADs; viéndolo de este modo se podría interpretar que existen grados o categorías de facultades normativas, excepto las juntas parroquiales que tendrían facultades reglamentarias, todas las demás tendrían facultades normativas, consiguientemente las facultades reglamentarias al ser de menor jerarquía estarían supeditadas a las normas que emitan cualesquiera de los demás niveles de gobierno, ya que los reglamentos versan únicamente sobre asuntos administrativos relacionado con el ámbito de sus funciones encomendadas. Entendiéndose por tanto que las parroquias o GAD parroquial se encuentra en considerable desventaja frente a los demás GADs, tendría menos capacidad normativa y por ende menos autonomía política, ya que en el ejercicio de sus

competencias siempre estarán subordinados a lo que dispongan los otros niveles de gobierno, como son los municipios por ejemplo, ya que deben coordinar con aquellos.

Continuando con este breve comentario acerca de las facultades legislativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Juan Carlos Benalcázar (2010), tiene a bien el considerar lo siguiente, de manera clara y veraz sostiene:

“Ahora bien, la expresión “facultades legislativas” de los gobiernos autónomos descentralizados manifiesta una grave incoherencia del constituyente, pues en un sentido literal se podría entender que dentro del Ecuador, que se organiza como *Estado unitario*, se permite la existencia de *legisladores y de leyes locales*. ¿Cómo resolver la exquisita contradicción que nos plantea la ligereza de lenguaje que muestra el constituyente y la impropia terminología jurídica que utiliza?

Considero que, partiendo del principio de que la Constitución es un todo orgánico y que entre sus partes debe haber la debida correspondencia y armonía (*iura iuribus concordari debet*), es posible apreciar, por una parte, que se trata de una facultad normativa limitada que el constituyente otorga a los gobiernos autónomos descentralizados para el cumplimiento de sus competencias, y, por otra parte, que las normas jurídicas que dicten dichos gobiernos tienen un *rango normativo reglamentario y no legal*.” (pág. 8)

Finalmente podríamos concluir manifestando que la Asamblea Nacional quien está al frente de la Función Legislativa es el único órgano con la atribución de aprobar leyes de interés colectivo, en tanto que las facultades legislativas atribuidas a los Gobiernos

Autónomos Descentralizados, en especial a los GADs municipales por ser materia de análisis, sólo podrán crear normas sin rango de Ley, lo cual afectaría específicamente al ámbito que le corresponde, sin menoscabo del ordenamiento jurídico establecido. En resumen, al no existir en nuestro país diferentes ordenamientos jurídicos sea nacional o local, me permito indicar que los representantes de los GADs municipales no tienen la calidad de legisladores locales que emitan leyes que rijan en la circunscripción territorial respectiva.

2.6.1 Control de la constitucionalidad y legalidad de los instrumentos normativos del GAD municipal.

Todas las herramientas normativas emitidas por los diferentes niveles de gobierno, y en especial por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales se enmarcan dentro del control que está previsto para toda la normativa en general permitida dentro de nuestro ordenamiento jurídico, aquellos actos normativos provenientes de estos órganos estatales como son los gobiernos locales, deben estar en perfecta armonía con lo que dispone nuestra Constitución, es decir, su contenido no debe estar contraria a lo que establece nuestra Carta Política. De ser el caso, la Corte Constitucional es el órgano encargado de conocer y declarar la inconstitucionalidad de dichos actos, los mismos que se vuelven inválidos.

El Art. 436 de la actual Constitución nos indica lo siguiente: *La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:*

2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y

autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución. (pág. 192-193)

Debemos tener en cuenta que el control constitucional al que nos referimos versa sobre instrumentos normativos emanados de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, o sea que no sean disposiciones legales con rango de Ley como aquellas que provienen del parlamento o a la Asamblea Nacional; nos referimos de manera exclusiva a los actos o instrumentos normativos como manifesté anteriormente.

Respecto del asunto que estamos tratando Juan Carlos Benalcázar (2010), nos indica claramente lo siguiente:

“La declaratoria de inconstitucionalidad de una norma, y por tanto, su nulidad, implica que dicha norma sea expulsada del ordenamiento jurídico y que no pueda ser invocada ni aplicada en el futuro, a partir de la publicación de la sentencia en el Registro Oficial. A diferencia de la Constitución de 1998, la nueva Norma Suprema no indica las consecuencias de la declaratoria de inconstitucionalidad y tampoco se refiere al efecto de dicha declaración respecto de las situaciones jurídicas firmes nacidas al amparo de la norma invalidada, es decir, si tiene efecto hacia lo venidero (ex nunc) o retroactivo (ex tunc). Sin embargo, el art. 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la declaratoria de inconstitucionalidad, en principio, tiene efecto ex nunc.” (pág. 16)

Es necesario indicar que la petición de declaratoria de inconstitucionalidad de dichos instrumentos normativos, no es de oficio, sino a petición de parte cumpliendo ciertos requisitos y formalidades al plantear la demanda de inconstitucionalidad, dicha demanda puede plantearse de manera individual o conjunta ante la Corte Constitucional.

En cuanto al control de legalidad de los ya mencionados instrumentos normativos provenientes o dictados por los GADs municipales u otros niveles de gobierno que ampara nuestra Constitución se lo realiza por la vía contenciosa administrativa, la misma que tiene carácter impugnatorio, tienen competencia para resolver los jueces que integren la Sala de lo Contencioso Administrativo, estos con plena facultad, al encontrar atropellos o faltas invalidaran la norma impugnada.

Como respaldo a lo descrito anteriormente el Código Orgánico de la Función Judicial en su Art. 217 nos señala lo siguiente: *Atribuciones y deberes. Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo: Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieran carácter tributario.*

2.7 El Concejo Nacional de Competencia: finalidades y funciones.

Tomando como referencia la Constitución de 1998, diremos que los procesos de descentralización de aquella época se realizaban de manera negociada, voluntaria, según los

intereses y acuerdos entre los diferentes ministerios y los gobiernos seccionales; en la actualidad el nuevo modelo que propone nuestra Carta Política aprobada en Montecristi faculta monopólicamente a un sólo organismo el proceso de descentralización, denominado Concejo Nacional de Competencias lo que en la práctica le convierte en el único ente descentralizador en perjuicio de los gobiernos locales quienes conforme sus capacidades y recursos técnicos y financieros, a mi criterio deberían ser éstos los autorizados para descentralizar las competencias de manera reglada y obligatoria como lo establece nuestra Constitución actual, sin dar lugar tampoco a una interpretación del libre albedrío de los GADs municipales, como manifesté dicha transferencia debe ser de manera ordenada y responsable; porque este “organismo técnico” aparentemente, a larga se conforma como un ente político, las razones sobran, entre ellas: en primera instancia cuenta entre sus integrantes con la participación de un delegado permanente del Presidente de la República quien aparte de presidir dicho organismo tiene voto dirimente, de igual manera está conformado por un representante de cada uno de los diferentes niveles de gobierno (cuatro), estas últimas autoridades son elegidas por elección popular de manera democrática, cada uno con su plan de trabajo desde un punto de vista social, ambiental, político y económico, por lo tanto sus perspectivas de acuerdo al desarrollo de sus localidades a quienes representan indiscutiblemente tienen un contenido político, estos representantes son políticos y el pueblo que los eligió también voto en las urnas por un plan propuesto por cada uno de ellos, de tal forma que los representantes de los Gobiernos autónomos descentralizados en la conformación de este organismo técnico cuentan con una información basada en lo que le proporciona el gobierno local a quien representa.

En este sentido, Carlos Ruiz Giraldo (2013) en su obra: La transición hacia una nueva forma de descentralización, manifiesta coherentemente con lo descrito, así tenemos:

“La coyuntura política ha permitido que, al momento, los integrantes del Consejo Nacional de Competencias logren tomar decisiones consensuadas, visto un interés mutuo en desarrollar el proceso. Sus integrantes son elegidos por los representantes de los gobiernos locales, y este proceso, al ser fuertemente político, está también sujeto a que en próximas elecciones sus integrantes sean opositores políticos, lo cual podría afectar al proceso. (pág. 110)

Todo aquello por la fuerza de un partido político que actualmente tiene auge en varios territorios y localidades de nuestro país, lo que implica mantener una agenda política única, en este organismo existe una intervención muy significativa de la SENPLADES, con una mayoría gubernamental considerable, suficientes razones para considerar al Consejo Nacional de Competencias como un organismo tecno-político.

El art. 269 de nuestra Constitución actual (2008) y el Art. 119 del COOTAD (2011) en plena concordancia con lo que dispone la primera, señalan las principales funciones de este organismo único, así tenemos: Art. 269: *El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones:*

1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos

autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias.

2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado.

3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias.

4. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.

5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional. (pág. 132)

En el COOTAD en el artículo invocado anteriormente se describen más funciones del Concejo Nacional de Competencias.

A manera de una breve reseña general diríamos que entre las primeras actividades que tuvo el CNC fue aprobar mediante resolución las mismas que tienen que ser motivadas, el Plan de Descentralización correspondientes a los años 2012-2015, relacionado con la manera de cómo se llevara los procesos de descentralización en el Ecuador en este periodo. Las competencias de tránsito y transporte público que corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales fueron las primeras transferencias que el CNC en materia de competencias realizó, esto con ayuda del Ministerio de Finanzas encargado de

reglamentar el procedimiento de las transferencias de fondos públicos para solventar la descentralización de estas competencias.

2.8 La Desconcentración paralela como garantía para la descentralización.

El proceso de descentralización que se lleva a cabo en nuestro país, cumpliendo con las disposiciones constitucionales y legales, de antemano sabemos que para lograr los objetivos propuestos necesariamente debe ir acompañado de un proceso de desconcentración óptima. Cuando hablamos de desconcentración, debemos entenderla a ésta desde una concepción administrativa, ya que se produce al interior de la misma persona jurídica de derecho público, ya sean órganos o entidades pertenecientes al derecho público propiamente dichas o del Gobierno de turno.

Para precisar el tema, utilizando un vocablo jurídico político bastante acertado, el doctrinario Efraín Pérez (2013) nos transmite lo siguiente:

“La Desconcentración consiste en la delegación de importantes poderes decisorios que se hace a favor de determinados agentes del poder central con los cuales mantiene el Ejecutivo una relación jerárquica.....la desconcentración implica la delegación de competencias al interior de una dependencia o entidad pública. El instrumento legal para llevar a cabo la desconcentración es la delegación a través de acto administrativo de la máxima autoridad institucional, siempre que la norma aplicable lo permita.”
(pág. 53)

La eficiencia en la prestación de servicios públicos está relacionado directamente con la desconcentración del poder, sabemos concretamente que una de las razones más significativas para el fracaso de la prestación de servicios públicos a la sociedad entera es y será precisamente la concentración tanto de los recursos como de funciones y atribuciones. La tendencia en Latinoamérica y sobre todo los antecedentes del Ecuador en materia de desconcentración del poder no son los más positivos, en vista que nuestro país suele concentrar en demasía el poder en la persona o autoridad de quien tiene a su mando el Gobierno central del Estado ecuatoriano. Este poder al que hacemos referencia, y no siempre optimizado en favor de la población en general por uno u otro gobernante de cualesquier línea política, es atribuido por el Derecho Público que rige en nuestro ordenamiento jurídico.

La desconcentración tiene su justificación lógica, la autoridad jerárquicamente superior tiene que delegar sus funciones y atribuciones a autoridades de menor jerarquía para una mejor satisfacción de las necesidades sociales, pues los problemas que en materia de servicios públicos que cotidianamente conviven los ciudadanos no sólo se presentan en el lugar donde se encuentra ejerciendo sus funciones la autoridad central, sino disperso en todos los territorios y jurisdicciones de nuestro país, por lo que dicha tarea fragmentada es sumamente importante y necesaria.

Del mismo modo que nuestra Constitución promulga que la descentralización que actualmente se lleva a cabo en nuestro país tiene que ser reglada, progresiva, obligatoria y por lo tanto vinculante y responsable, al mismo tiempo promueve que en todo lo referente a la administración pública ésta sea direccionada y ejecutada de manera desconcentrada. Lo dicho lo encontramos expresamente establecido en el Art. 227 de nuestra Carta Política

(2008), así tenemos: *“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transferencia y evaluación.”* (pág. 117); del mismo modo el Art. 147, numeral 5 ibídem, manifiesta: *“Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control”* (pág. 87).

Con todo lo anotado hasta ahora, concluiremos diciendo que la descentralización propuesta en nuestro ordenamiento jurídico vigente solo será posible su eficiencia cuando a la par se sobrelleve un proceso efectivo de desconcentración, sólo de esta forma el rol que debe ejercer el Estado central como tal estaría garantizado y distribuido en todo el territorio nacional.

El Gobierno central encabezado por el titular del Ejecutivo, con la intención de mejorar la gestión y administración pública, ha elaborado un plan para que el Estado tenga mayor participación, proselitismo y contacto con la población, esta presencia del Estado en las diversas circunscripciones territoriales de cierto modo ha ayudado a comprender los roles que deben desempeñar los diferentes gobiernos autónomos descentralizados y las instituciones o entes que deriven del gobierno central, evitando o suprimiendo posibles superposición de funciones o duplicidad en las mismas; dando mayor realce a la presencia del Estado en todas las regiones y territorios nacionales, promoviendo la participación ciudadana y control social.

El nuevo modelo de desconcentración propuesto por el Gobierno central busca a sobremanera reorganizar el territorio por zonas para una mayor cobertura y efectividad en temas de prestación de servicios públicos que interesan a la colectividad, éstos para ser satisfechos y tengan mayor cercanía con los ciudadanos la estrategia del Gobierno de turno luego del estudio que merece tal circunstancia ha creado las hoy conocidas zonas administrativas de planificación. Este acercamiento Estado – pueblo pretende mejorar la gestión pública al limitarse y definirse con objetividad las responsabilidades tanto política, administrativa y judicial de los funcionarios públicos representantes de los diferentes niveles de gobierno o instituciones públicas. Estas zonas a las que hice mención que el Gobierno central ha implementado para una mayor cobertura y coordinación actualmente son nueve, agrupadas cada zona entre diferentes niveles de gobierno provinciales y municipales en ciertos casos.

2.9 Avances y retrocesos al asumir las diferentes competencias.

En primera instancia empezaremos diciendo que la Constitución de la República del Ecuador dentro de lo que corresponde a la organización territorial, ha dividido al territorio nacional en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, en cada uno de estos sub-territorios por así llamarlos se dio paso a distintas formas de Gobiernos Autónomos Descentralizados lo que de cierto modo ha permitido que los gobiernos locales en especial los gobiernos autónomos descentralizados municipales se articulen de manera directa en lo que tiene que ver con la planificación, desarrollo y participación a nivel nacional, dando como resultado una mayor injerencia del Estado en los diferentes niveles de gobierno.

Nuestra Constitución actual abre las puertas para encaminarse en esa dirección, porque la misma en su Art. 261 entendemos literalmente que fortalece y aumenta las competencias al Estado central, en especial en lo que tiene que ver con la planificación nacional.

Un aspecto importante de tomar en cuenta es que anteriormente en la Constitución de 1998 los gobiernos seccionales cumpliendo ciertos requisitos entre ellos que tenga capacidad operativa podían solicitar la transferencia de competencias y sus recursos, lo que fomentaba prácticas clientelares y formas de exclusión de los municipios más pequeños, totalmente contraía al principio de integración; ahora con la Constitución de 2008 la transferencia de competencias es progresiva y obligatoria, es decir, se lo hace de manera reglada y vinculante, en otras palabras las competencias exclusivas están constitucional y legalmente establecidas para los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales.

Varias han sido las críticas provenientes de diferentes sectores políticos, sociales y económicos que se le han hecho en materia de descentralización que propone la actual Carta Política, pues manifiestan que existe una falta de claridad respecto de las facultades legislativas de los diferentes GADs, ya que nuestro país está definido constitucionalmente como un Estado unitario, en cuanto a este punto explique anteriormente en torno a las facultades legislativas municipales.

Por otro lado, al crearse el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el mismo que entró en vigencia el 19 de octubre de 2010 y publicado en el Registro oficial respectivo, acaparó en un solo cuerpo de normativo las

disposiciones legales que rige para los diferentes niveles de gobierno, eliminando la dispersión normativa, ya que en la Constitución de 1998 existía una Ley orgánica diferente para cada gobierno seccional autónomo de esa época. (Ley de Régimen Municipal, Ley de Régimen Provincial, Ley de las Juntas Parroquiales Rurales)

Sobre este punto a manera de crítica constructiva pero cierta el CONGOPE (2013) nos resume de la siguiente manera, así:

“podemos identificar que en el Ecuador la descentralización está siendo impulsada por actores que promueven, como primera opción de política, el fortalecimiento del Estado (entendido como poder del gobierno central), en un contexto de concentración de poderes. Ello implica que la descentralización impulsada es básicamente la descentralización administrativa, sin contribuciones importantes en el ámbito de la descentralización política, es decir, en el fortalecimiento de las capacidades políticas de las autoridades locales, lo que se contrapone con la aspiración constitucional expresada en el art. 1 (construir un estado que se gobierna en forma descentralizada), o en la expresión “Gobiernos Autónomos Descentralizados” en el territorio.” (pág. 28)

Nuestra Constitución establece que el Ecuador es un Estado unitario y por ende no se permite un fraccionamiento del ordenamiento jurídico, si bien la Norma Suprema habla de una autonomía para los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y demás niveles de gobierno, debemos interpretar que se trata de una autonomía administrativa y no política; por lo tanto la descentralización es de carácter administrativa. Para que la descentralización como tal tenga un efecto netamente favorable a los GADs, es decir sea auténtica, éstos

deberían estar dotados de un grado de autonomía que permita a los gobiernos locales, por ejemplo, en materia de facultad normativa, atender las necesidades primordiales de sus jurisdicciones con conocimiento propio y desempeñar eficientemente sus variadas y exclusivas competencias con pleno poder autonómico.

Pero el Ecuador al ser un Estado unitario y la descentralización administrativa en sentido estricto, los GADs municipales no constituyen verdaderos entes autónomos, porque la autonomía que propone la Constitución y el COOTAD no es similar al de los Estados federales o como se ejerce en la comunidades autónomas de España, de tal forma que los gobiernos autónomos descentralizados municipales no gozan de potestad legislativa.

Según lo que establece el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 elaborado por el Consejo Nacional de Competencias y la SENPLADES (2012), en temas de competencias y descentralización como tres puntos favorables y avances, nos indica:

“Mayor equidad y eficiencia en la distribución del ingreso y destino del gasto público, para promover la sostenibilidad fiscal y el equilibrio territorial en la provisión de bienes y servicios públicos.

Asignación de responsabilidades y atribuciones por niveles de gobierno a través de una transferencia obligatoria y progresiva de competencias, la consolidación de cada uno de los niveles de gobierno con responsabilidades exclusivas, y la delimitación del rol y ámbito de acción de cada nivel para evitar la duplicación de funciones.

Fortalecimiento de la capacidad del Estado desde la consolidación y fortalecimiento de las capacidades de cada uno de los niveles de gobierno, para alcanzar una administración eficaz de sus circunscripciones territoriales, impulsando así el desarrollo nacional desde la prestación adecuada de los servicios públicos.” (pág. 20)

Efraín Pérez (2013) en discrepancia con lo anotado, enfáticamente manifiesta:

“Así, el enfoque de la “descentralización política” de la Constitución 2008, remite su alcance y desarrollo a la legislación orgánica pertinente, es decir el COOTAD que, con el establecimiento y funciones encomendadas al Concejo Nacional de Competencias, limita el ejercicio de sus autonomías a los denominados “Gobiernos Autónomos Descentralizados” (pág. 134)

Para finalizar podemos afirmar que el órgano rector como es el Concejo Nacional de Competencias tiene mucha injerencia en el ejercicio de la aplicación y ejecución de las competencias municipales y más niveles de gobierno, que por circunstancias políticas existe un impacto importante por la intervención de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y gran parte de sus miembros afines al Gobierno central, lo que degrada de cierto modo la descentralización en favor de los GADs; si bien las competencias tienen que ser asumidas en forma obligatoria, progresiva con la responsabilidad respectiva para cada caso en concreto, el tinte político introducido en el órgano rector y sus exagerada interferencia va en contra de lo que propone nuestra Constitución al hablar de una descentralización auténtica y autonomía plena en beneficio de los entes o gobiernos locales.

CAPITULO III

ANÁLISIS DE CASO: GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN SAN JUAN BOSCO-MORONA SANTIAGO. SITUACIÓN ACTUAL DEL MUNICIPIO E INCONSISTENCIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY RESPECTO DE CIERTAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y CONCURRENTES MUNICIPALES.

3.1 Análisis del caso propiamente dicho.

Actualmente los Gobiernos autónomos descentralizados gozan de cierto grado de autonomía, pero de una autonomía administrativa más que política propiamente dicha, como explique en capítulos anteriores respecto de la autonomía política como expresa nuestra Constitución de 2008 y el COOTAD debe entenderse la misma que por ningún motivo ni vía alguna la “autonomía” que en la actualidad gozan los GADs municipales corrompen el sentido de un estado unitario, esta situación ha dado lugar a una serie de cuestionamientos en tanto y cuanto los municipios gozan o no de una plena autonomía política en particular.

Si bien constitucional y legalmente ya estaban establecidas las competencias exclusivas para los gobiernos autónomos descentralizados municipales y más niveles de gobierno, el conflicto surge cuando el Concejo Nacional de Competencias y la SENPLADES manejan otro criterio, manifiestan que la transferencia debe darse de manera progresiva, para asumir las diferentes competencias tienen que fortalecerse los GADs y someterse a una serie de procedimientos, luego que estos dos entes estatales “reguladores” hagan su trabajo como

es el costeo de las competencias y vean que los GADs municipales estén en plena capacidad para asumirlas la transferencia de las mismas se harían efectivas.

En el caso del Gobierno autónomo descentralizado del cantón San Juan Bosco analizaremos las competencias más sobresalientes y que de cierto modo han existido complicaciones y dificultades al momento de asumirlas. La primera competencia que empezó a trabajar y reglamentar el Concejo Nacional de Competencias es el de la Registraduría de la Propiedad, respecto a esto se suponía que lo más lógico es que esta entidad pública pertenezca como siempre a la Función Judicial, ya que sus miembros según el Código Orgánico de la Función Judicial son servidores judiciales; pero aparentemente por una escasez de recursos y con un penoso manejo simplemente la Función Judicial daban los nombramientos pero jamás le fijaban un sueldo al Registrador, por lo que estos cobraban tasas según criterio de aquellos; posteriormente le fijaron tablas pero el abuso seguía existiendo, por lo que la Registraduría de la propiedad paso a manos de los GADs municipales argumentado que los gobiernos locales municipales están más fortalecidos, se van a integrar al catastro urbano y rural por ende va existir un mejor fuente de datos; existía oposición por ciertos registradores de la propiedad de las ciudades principales del país, pero como estas competencias estaban establecidas en la Constitución de Montecristi se da el traspaso respectivo a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, reglamentando y regulando de manera estricta las condiciones, requerimientos y requisitos por parte del CNC para asumir tal competencia. Los registradores pasaron a ser servidores públicos según la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP).

Dicho ente público regula, vigila, controla y crea los mecanismos para recopilar toda la información proveniente tanto de personas naturales o jurídicas a nivel nacional; el CNC junto con la DINARDAP establecen hasta los más mínimos detalles en lo que tiene que ver con la Registraduría de la Propiedad, como es de conocimiento es un ente público donde se genera información por lo tanto está sujeta a control y regulación, a manera de ejemplo: dimensiones de los escritorios, material de los escritorios, zonas de parqueo y estacionamiento, cámaras, tamaño de las oficinas, etc., etc., una serie de cuestiones que la gran mayoría de municipios no logro cumplir porque representaba un costo significativamente alto, sin embargo haciendo un gran esfuerzo obligadamente lo han asumido.

Según el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón San Juan Bosco (2014), en cuanto al Art. 264 de la Constitución actual referente a los numerales 7, 8 y 12 del mismo artículo, expone:

Con respecto a la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física y los equipos de salud y educación; existe serias preocupaciones pues al estar enmarcada como competencia exclusiva de los municipios se entiende que los ministerios del ramo se desentenderían de ella ello puede causar des financiamiento en los municipios ya que el construir y mantener la infraestructura fisca de todo lo que es salud y educación, a más la equitación (nótese el costo de un tomógrafo por ejemplo) es una tarea titánica y que requiere además de mucho presupuesto, el cual no ha sido incrementado a las municipales en el real valor que ello amerita. Por otra parte las municipalidades no cuentan con la preparación o la estadística adecuada para

saber cuándo amerita por ejemplo adquirirse una incubadora y peor aún cual es la más idónea.

La preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio Arquitectónico, cultural y natural es una competencia nueva a pesar de que los municipios de alguna forma ya venían regulando sobre la preservación arquitectónica impidiendo sobre todo a sus dueños el demolerlas y por el contrario obligándoles que las preserven en la manera de lo posible con los menores cambios arquitectónicos; sin embargo de ello podemos ver que ahora la ley no solo establece el factor preservación sino el mantenimiento aspecto que implicaría que en los presupuestos municipales deberíamos tener partidas para el mantenimiento de del patrimonio arquitectónico, surgen entonces dudas como si es procedente intervenir en una propiedad privada aun en contra de la voluntad de su dueño para mantener un edificio declarado patrimonial, es procedente realizar y gastar recursos públicos en edificaciones particulares, la ley ha dejado serios abismos al respecto lo que si es procedente en cambio es el emplear estos recursos en la restauración de patrimonios arquitectónicos públicos como por ejemplo mercados coloniales, de igual forma se ve que al ser competencia municipal la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural y natural sería necesario sobre todo en municipios grades crear unidades o departamentos dedicados a esta misión.

Un aspecto significativo en la ley es lo referente a la regularización, autorización y control de áridos y pétreos; esta competencia es de suma importancia pues bien llevada puede constituir para las municipalidades fuente de ingresos económicos significativos, aspecto que va de la mano con la competencia medio ambientales que

tienen las municipalidades dentro de su cantón, se vuelve entonces una obligación legal que en cada municipio exista un ingeniero en minas. (pág. 303)

En lo que tiene que ver con la competencia de tránsito, según lo que dispone el Art. 264 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador la situación se volvió un poco compleja para los distintos GADs municipales y en especial para el del cantón San Juan Bosco que es un cantón pequeño, según expresa el procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal, ya que la Constitución del 2008 establecía en términos muy generales que se traspase la competencia de tránsito y transporte público a los GADs municipales, pero luego el Gobierno empieza a darse cuenta de una serie de detalles e inconvenientes, por ejemplo: le traspasamos a los municipios una competencia de tránsito y quien regula el tránsito interprovincial, en vista que existe buses intercantonales e interprovinciales, por lo que crean condiciones superiores a las que establecía la misma Agencia Nacional de Tránsito.

Luego de un análisis de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) se dan cuenta que comparaban a todos los municipios del país con los más grandes como son los de Quito, Guayaquil y Cuenca, siendo esto un desatino; por lo que el Gobierno a través del CNC efectúa rectificaciones y dividen a los municipios en categorías de A- B y C, perteneciendo a la categoría “A” los municipios más grandes del país, “B” los municipios medianos, y “C” la gran mayoría de municipios del país que son pequeños en términos administrativos y territoriales por lo que en todo lo que concierne a tránsito se les atribuyó diferentes funciones y responsabilidades según a la categoría que pertenezcan , me explico: para hacer matriculación básicamente los municipios debían contar con un patio-taller de un

altísimo costo por lo que los municipios pequeños no contaban con aquello, por lo que dan esta competencia o facultad a los municipios de categoría “A” asumiendo en primer lugar a nivel nacional la ciudad de Cuenca, posteriormente la ciudad de Quito, la ciudad de Guayaquil que hasta al momento no lo ha asumido por una serie de circunstancias más políticas que técnicas.

Otra circunstancia que debemos tomar en cuenta es que el Estado necesitaba policías activos para controlar la delincuencia, pero el Gobierno se dio cuenta que la mayoría de policías nacionales estaban regulando tránsito, la conclusión es entonces que los únicos que podían hacer control, regulación policial y tránsito son los municipios “A” y “B”, lo que significa que la mayoría de municipios y que pertenecen a la categoría “C” no llegarían nunca a contar con un policía de tránsito, siendo los mismos policías nacionales que ejecuten labores de tránsito.

Me permito transcribir información proporcionada por el Gobierno autónomo descentralizado del cantón San Juna Bosco en lo referente a la competencia contenida en la aprobación de la ordenanza respecto de controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.

Que, La Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, en su Art. 30 dispone que los recursos provenientes de los derechos por el otorgamiento de matrículas, placas y títulos habilitantes para la operación de servicios de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, serán distribuidos automáticamente conforme lo

establezca el Consejo Nacional de Competencias una vez que los gobiernos autónomos descentralizados asuman las competencias respectivas”.

Que, el Art. 30.3 Ibídem establece: que en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos o Municipales, son responsables de la planificación operativa del control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, planificación que estará enmarcada en las disposiciones de carácter nacional emanadas desde la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y deberán informar sobre las regulaciones locales que se legislen.

Que, el Art. 30.4 Ibídem señala que; “los Gobiernos Autónomos, Regionales, Metropolitanos o Municipales en el ámbito de sus competencias en materia de Transporte Terrestre tendrán las atribuciones de conformidad a la ley y ordenanzas que expidan para planificar, regular, y controlar el tránsito y transporte, dentro de su jurisdicción”.

Que, la disposición TRANSITORIA DÉCIMA OCTAVA ibídem prevé que “los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales asumirán las competencias en materia de planificación, regulación, control del tránsito, tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, una vez que hayan cumplido con los procedimientos establecidos en la COOTAD”.

Que, el Art. 55 del COOTAD dispone “Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: literal f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal”;

Que, el Concejo Nacional de Competencias mediante Resolución No. 0006-CNC-2012, publicada en el Registro Oficial Suplemento 712 del 29 de mayo del 2012, y su modificatoria constante en la Resolución No. 4, publicada en Registro Oficial 956 de 17 de Mayo del 2013, dispuso transferir progresivamente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, las competencias la planificación, regulación y control de tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial, para lo cual estableció tres modelos de gestión, correspondiéndole a esta municipalidad el modelo C el cual implica el ejercicio de las facultades y atribuciones de planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial exceptuando el control operativo del tránsito en la vía pública, el proceso de matriculación y revisión técnica vehicular, lo cual lo podrán asumir cuando se encuentren debidamente fortalecidos individual, mancomunadamente o a través de consorcios.

Que en cumplimiento con las normas antes referidas la Agencia Nacional de Transito mediante Resolución N° 174-DE-ANT-2014 de fecha 29 de octubre del 2014, traspasó al GAD Municipal de San Juan Bosco la competencia de títulos habilitantes, en el ámbito de su jurisdicción, en las modalidades de transporte público intercantonal, transporte comercial en taxis convencionales, transporte comercial de

carga liviana y transporte comercial escolar-institucional, competencia que además incluye la fijación de tarifas de transporte urbano y taxis convencionales conforme lo establece el Art. 30.5 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial.

Que el inciso tercero del Art. 130 del COOTAD dice que “los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público, de conformidad con la ley, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código”. (Fuente: GAD Municipal del Cantón San Juan Bosco)

3.2 Caracterización general del cantón San Juan Bosco

3.2.1 Ubicación

San Juan Bosco es uno de los doce cantones de la Provincia de Morona Santiago, se ubica al sur oriente de la región amazónica ecuatoriana.



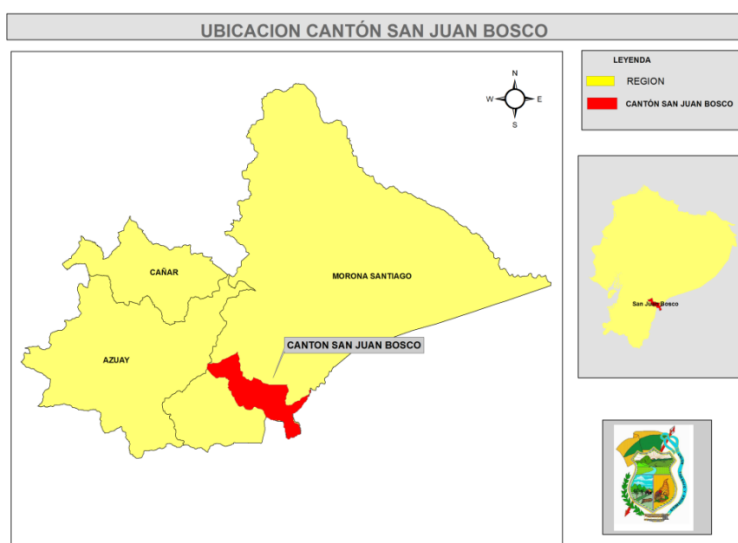
3.2.2 Sus límites son:

Al norte con el Cantón Limón Indanza,

Al Sur con el cantón Gualaquiza y la república del Perú,

Al este con la república del Perú, y

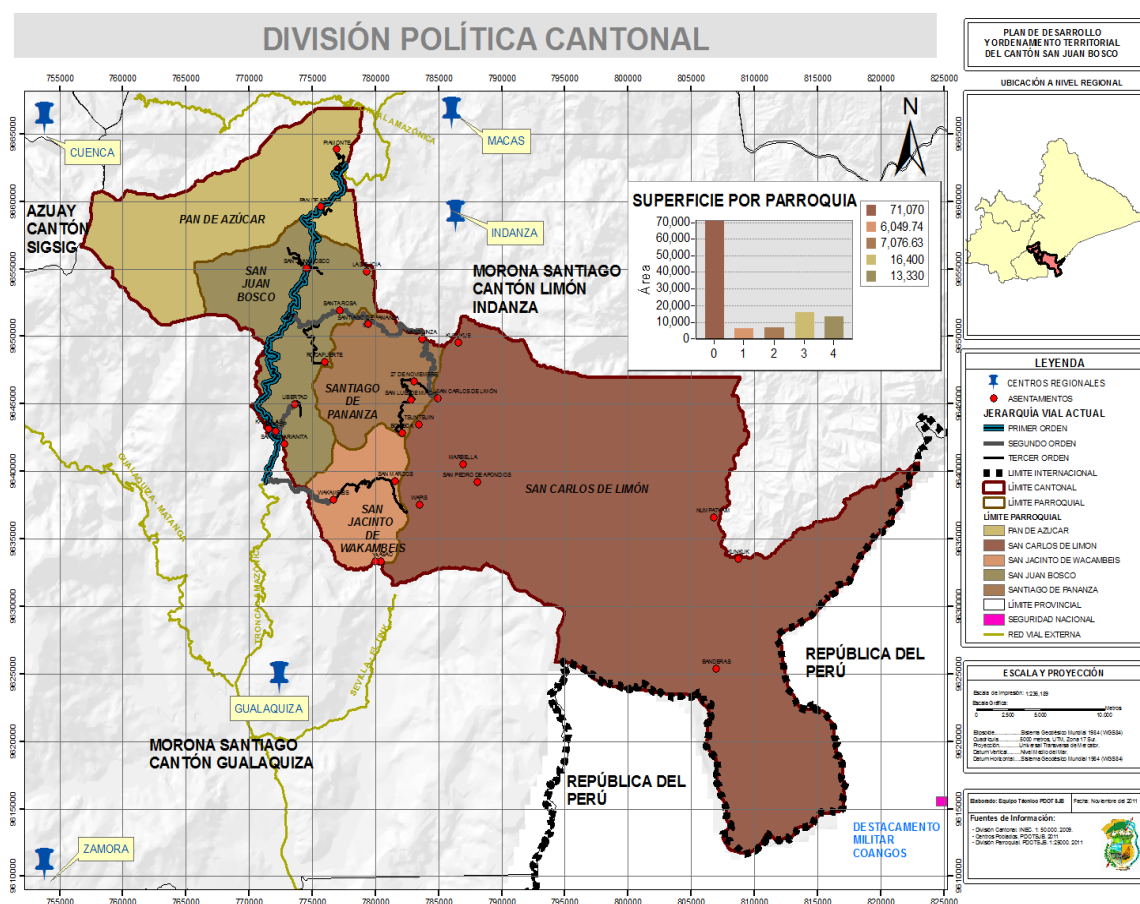
Al oeste con el cantón Sígsig de la provincia del Azuay.



3.2.3 División Política Administrativa

El Cantón San Juan Bosco está conformado por una parroquia urbana denominada San Juan Bosco y 4 parroquias rurales, conocidas como: Pan de Azúcar, Santiago de Pananza, San Jacinto de Wakambeis y San Carlos de Limón.

3.2.4. Mapa de la división política del Cantón San Juan Bosco



(Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón San Juan Bosco)

3.2.5 Antecedentes históricos del cantón San Jun Bosco referente al tema en cuestión.

Para el caso analizado tomaremos como referencia la Constitución de 1998, como sabemos promulgaba la ya conocida descentralización a la carta, venían establecidas las competencias para los gobiernos seccionales autónomos, así denominados en ese tiempo, reguladas en su correspondiente marco legal, como era la Ley de Régimen Municipal, pero solo los municipios más grandes, fortalecidos y con mayor capacidad de recaudación eran los beneficiados. No existía responsabilidad alguna en el momento de la transferencia de las competencias y recursos, pues esta era voluntaria.

En cuanto a este punto concreto del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Juan Bosco, a criterio del síndico y de su alcalde manifiestan que hasta cierto punto existe una ventaja en la administración municipal, ya que anteriormente gran parte de los municipios empezaron a tener más responsabilidades que la Procuraduría General del Estado con su sede en la ciudad de Cuenca y encargada de supervisar y controlar la legalidad de los actos y contratos del sector público, en este caso para todos los municipios del austro ecuatoriano, ya no daba abasto, es decir, como ejemplo, ponerse a revisar todos los contratos que realizaban las municipalidades del austro era una tarea bastante complicada, ahora son los propios GADs quienes realizan sus propios contratos sin necesidad del visto bueno, lo cual no significa que la Procuraduría General del Estado no revise los contratos, sino que simplemente la revisión es complementaria y posterior sin muchas trabas ni retardos.

Antes la prestación de servicios no eran tan eficientes, no existían estándares de calidad, en la actualidad se ha mejorado ciertas prestaciones y competencias, pero en

desmedro de otras competencias que ya se venían trabajando, sin bien se dan las transferencias de competencias con sus respectivos recursos estos no abastecen, pese a existir un incremento, a la final, nada más como ejemplo, en cuanto a lo que dispone el Art. 264 de la Constitución de la República del Ecuador, en su numeral 13 respecto a la prevención, socorro y control de incendios, en sí a lo que se refiere al cuerpo de bomberos estos estarán más dotados y fortalecidos pero a costa de realizar menos obras públicas en la comunidad.

También el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón San Juan Bosco (2014) sostiene lo siguiente:

Un aspecto que causa preocupación con el COOTAD es que antes se permitía a los municipios el contribuir al fomento de la actividad productiva, hoy esta competencia está en el Gobierno Provincial, aspecto que dificulta su trabajo pues la prefectura al ser un ente provincial no tiene la capacidad de llegar a trabajar con las comunidades alejadas de cada cantón, sin embargo de ello la ley permite el trabajo coordinado o la coordinación de esta competencia a las municipalidades cuyos territorios sean de vocación agrícola, surgen aquí inquietudes como los parámetros para la determinación de aquello y en hecho de ser posible una delegación dificulta el trabajo pues bien por celos o enemistad política un prefecto puede negarse a emitir esta delegación así la municipalidad sea eficiente en el desarrollo de esta actividad.(pág. 304)

En resumen podríamos expresar y que no es novedad alguna, anteriormente con la Constitución de 1998 las competencias estaban ahí expresadas y se trabaja solo en aquellas que les convenían. Muy pocos municipios realmente fueron los que descentralizaban las

competencias con sus respectivos recursos, como manifestábamos en capítulos anteriores era una descentralización a la carta, caracterizándose por no ser vinculante, y que dependía de la voluntad de los entes involucrados; en fin era una descentralización negociada. No existían las garantías necesarias para que el gobierno central de manera obligatoria cumpla con el rol de transferir las competencias respectivas que los gobiernos seccionales autónomos llamado así en esos tiempos, solicitaban.

3.3 Análisis jurídico y legal de las competencias mencionadas.

A decir del procurador síndico del Gobierno autónomo descentralizado del cantón San Juan Bosco y de la información que se ha logrado recopilar, hay ciertas circunscritas que se han mejorado con el marco legal (COOTAD) correspondiente que rige a las municipalidades dentro de nuestro ordenamiento jurídico actual; la transferencia de competencias que de manera progresiva y obligatoria tienen que asumir los gobiernos autónomos descentralizados municipales, para el caso analizado siendo un gobierno local pequeño y por ende perteneciente a la categoría “C” como la gran mayoría de municipios del Ecuador, existe la siguiente experiencia: la primera, si bien la Constitución fija de manera clara cuales son las competencias exclusivas y concurrentes para los GADs municipales y de esta forma evitar la duplicidad o superposición de funciones, en el momento que se procede a realizar el trámite pertinente para la transferencia de las competencias con sus recursos que a cada una de ellas les pertenece, estos no abastecen o no cubren los costos que realmente reflejan; a modo de ejemplo, para la competencia de tránsito en el GAD municipal de San Juan Bosco le transfieren la misma con un monto de dos mil dólares mensuales aproximadamente, recursos que no son suficientes, pues el costo que representa

mantenimiento, el sueldo de un técnico, de una secretaria y más funcionarios indispensables para cumplir con la responsabilidad exigida como son: señalética, dirección de calles, áreas de estacionamiento y parqueos, permiso de operación para taxis y transporte terrestre, etc., este valor prácticamente no alcanza, lo que a la larga tienen que utilizar recursos propios del GAD municipal para cubrir esta deficiencia.

Todos los parámetros para asumir las diferentes competencias vienen interpuestos por el Concejo Nacional de Competencias; sin tener otra opción las municipalidades que acatarlas.

Respecto de la Autonomía que proclama nuestra Constitución de 2008 en su Art. 238 para el ejercicio pleno y eficaz de los GADs municipales, debemos entenderla ésta si partimos e interpretamos desde un punto de vista de la autonomía política como sólo la potestad que tienen los gobiernos locales para organizarse y administrarse, y la facultad normativa que tienen siempre con rango inferior a la Ley, gozan indudablemente de personería jurídica propia, por lo que no se debe confundir con la autonomía política de los estados compuestos o comunidades autónomas que rigen en España ya que estos últimos tienen plena capacidad legislativa, y ello prácticamente es lo que diferencia de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados que existen en el Ecuador, ósea, la autonomía que nuestros gobiernos locales ejercen es sencillamente administrativa sin lugar a duda.

La autonomía administrativa se entiende como la facultad que tiene los municipios para elegir como se trabaja y que es lo que se hace dentro del mismo, tomando en consideración tanto recursos humanos como recursos materiales, a modo de ejemplo: como

el decidir la construcción de un edificio propio para que funcione la Registraduría de la propiedad. Existe la continua discusión sobre el tema de la “autonomía” de los Gobiernos autónomos descentralizados municipales; tanto legal y constitucionalmente se menciona a aquello, pero la interpretación que debemos a dar a este punto cuestionable y que ha sido materia de análisis y de discusión en el campo político y doctrinal, se entiende que los GADs municipales gozan de una autonomía pero que la misma solo se desenvuelven dentro de un campo normativo reglado, en resumidas cuentas hablamos de una facultad de auto organización de los entes estatales locales, dentro de un marco normativo superior en el ejercicio de sus competencias y atribuciones otorgadas por la Ley y la Constitución vigentes en nuestro ordenamiento jurídico; nos referimos a la ya mencionada “Autonomía administrativa”, que es la que impera en el ejercicio de los Gobiernos autónomos descentralizados municipales y más niveles de gobierno.

En cuanto a la autonomía financiera que hace referencia la Constitución y la Ley no hay mayor inconveniente puesto que el Gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón San Juan Bosco recibe las asignaciones que por Ley le corresponden del Presupuesto General del Estado a más de los generados por su propia iniciativa y de la capacidad de administrar sus recursos locales. El inconveniente que se presenta es precisamente el hecho de que las competencias transferidas como la de tránsito, los recursos no son suficientes para ejercerla plenamente, lo que implicaría que tendrían que utilizar recursos propios del GAD municipal para satisfacer dicha prestación de servicios públicos en materia de tránsito y más competencias.

3.4 Aporte jurídico a las municipalidades.

Para la realización de este capítulo, al ser un caso práctico del análisis de la situación del GAD municipal del cantón San Juan Bosco, se entrevistó al alcalde y al procurador síndico de este municipio, por lo que tenemos lo siguiente:

Tomando en consideración que los Gobiernos autónomos descentralizados municipales son entes públicos locales, se genera una administración de cercanía, en donde el ciudadano está más íntimamente relacionado e involucrado con la administración municipal. Recordando que actualmente con lo que dispone la Constitución y la Ley (COOTAD) que rige para los diferentes niveles de gobierno, la participación ciudadana es clave para una mejor gestión pública y control de los actos provenientes de los órganos públicos como son las municipalidades.

La participación, iniciativa y el clamor ciudadano de manera colectiva y organizada conlleva a ser los guardianes de la administración, siendo eje fundamental para que los funcionarios sean más responsables y eficientes y cumplan con su plan de trabajo propuesto en campaña, la participación ciudadana se ve fortalecida en nuestra Constitución de 2008 con el propósito de mitigar la corrupción y sean éstos los fiscalizadores primordiales de la administración pública de sus concernientes jurisdicciones.

El aporte fundamental está en que los Gobiernos autónomos descentralizados municipales son el principal órgano administrativo más cercano al pueblo, al existir esta correlación, este nexo necesario estado-ciudadano, como los municipios cuentan con

información de primera mano, están más ligados a la población, y por ende es la entidad que más conoce de la problemática, dando como resultados una mejor optimización de los recursos y sobre todo de los gastos.

En este nuevo proceso de descentralización que viven hoy en día las municipalidades de nuestro país, y que en materia de transferencia de competencias con sus recursos como lo establece el Art. 105 del COOTAD: recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos y a la vez se les ha clasificado por categorías sean estas A-B o C, quien más que los GADs municipales para ser conocedores de las contextos sociales, políticos, culturales, ambientales, económicos, etc., que se perciben en las circunscripciones territoriales en donde ejercen sus funciones las autoridades electas.

El municipio al ser la entidad administrativa cercana al pueblo, va a poder hacer un mejor trabajo cuando asuma las competencias que se les ha asignado de manera exclusiva, aunque de forma progresiva, entendiéndola este último término como la no interrupción o abstención por parte del Estado que pueda dificultar o interferir al adoptar medidas cuando los GADs municipales asuman las competencias asignadas legal y constitucionalmente, estos derechos de los diferentes niveles de gobierno están garantizados.

Centrándonos específicamente en el tema de competencias, un aporte importante que las municipalidades tendrían es sin lugar a duda que desarrollarían pese a las limitaciones, controles y regulaciones de los organismos técnicos que la Ley prevé, una prestación de servicios más eficiente que los mismos Ministerios del ramo respectivo, tomamos siempre como referencia a la competencia de tránsito y transporte terrestre establecido en el Art. 264

de la Constitución, numeral 6, en relación con el Art.55 del COOTAD, literal f, porque es el más cuestionado y que mayor complejidad ha presentado en los diferentes cantones; es así que, en términos de calidad y señal ética realizarían esta potestad de mejor manera porque conocen sus territorios con una visión más organizada y planificada; aclarando que sólo los municipios que se encuentran ubicados en la categoría “C” efectúan estas actividades, según resolución No. 006-CNC-2012 del Concejo Nacional de Competencias, señalando además una vez que los GADs municipales se encuentren debidamente fortalecidos individual, mancomunadamente o través de consorcios podrán asumir otras actividades dentro de lo que es tránsito y transporte terrestre, actividades tales como: control operativo de tránsito en la vía pública, matriculación y revisión técnica vehicular.

En cuanto tiene que ver con los que dispone el Art. 264 de la Constitución de 2008, numeral 13, en concordancia con el Art. 55 del COOTAD, literal m, disposiciones respecto a los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, a cargo de los GADs municipales actualmente, el municipio ahora tiene mayores facultades y atribuciones que el cuerpo de bomberos, por el hecho de que tiene la capacidad de expropiar, a la par de construir edificios idóneos y estratégicamente ubicados para esta prestación, es otra de las ventajas u aportes jurídicos que las municipalidades tendrían.

Consecuencia de todas estas atribuciones que la Ley y la Constitución les faculta a los Gobiernos autónomos descentralizados municipales, se pretende cambiar la imagen que se tiene de la administración cantonal, al contar con competencias que les permite de una u otra manera trabajar conjuntamente con la ciudadanía y más entidades; estos pueden de manera planificada reorganizar territorial y sistemáticamente el cantón.

La Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) luego de ciertas consultorías realizadas y varias reuniones técnicas para tratar asuntos relativos a la administración municipal, queda absolutamente claro una vez más para todos los gobiernos locales, que el tipo de autonomía que sobresale en el ejercicio pleno de las funciones de los Gobiernos autónomos descentralizados municipales es la Autonomía administrativa.

3.5 Breve comentario al proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelos

En cuanto a este tema que ha generado múltiples y diversos comentarios entre varios sectores sociales y políticos y los ciudadanos en general que de una u otra forma están comprometidos con el desarrollo y bien estar de los territorios o localidades a quienes pertenecen, por un conocimiento real de la política nacional que actualmente vivimos en nuestro país.

Dentro del Título V de nuestra Constitución actual (2008), relativo a la Organización Territorial del Estado, en su capítulo primero, específicamente en el Art. 238, dice: *Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.* (pág. 121)

Esta disposición constitucional, se vería gravemente afectada con la propuesta del Ejecutivo de crear la “Ley Orgánica de Ordenamiento territorial y gestión de suelos”, a decir

de los analistas y conocedores de la materia se vulnera nuevamente una disposición constitucional, ya que se pretende a través de esta nueva Ley atropellar o restar la poca autonomía que tienen los municipios y más niveles de gobierno en la actualidad; este proyecto a más de centralizador es regulador y controlador por órganos conformados en su mayoría por miembros afines al Gobierno central.

La explicación es simple, el proyecto que el Ejecutivo procura y ansía aprobar, tiene como base principales la creación a nivel nacional de dos órganos encargados del control y regulación, me refiero a la Superintendencia del Territorio y el suelo con funciones de control, vigilancia de las disposiciones legales que se encuadran dentro del cuerpo legal en cuestión; y la Junta Reguladora del territorio y el suelo que tiene funciones estrictamente reguladoras.

Lo manifestado en líneas anteriores concerniente al cuerpo legal en mención lo encontramos más claramente en el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelos en el Título V que trata sobre la Institucionalidad y Organización, Capítulo I, que versa sobre la Junta Reguladora del Territorio y el Suelo, el Art. 55 referente a la Naturaleza, funciones y composición, establece:

1. Se crea la Junta Reguladora del Territorio y el Suelo, que es un órgano colegiado dotado de autonomía para el ejercicio de sus funciones.
2. La junta tiene atribuidas las siguientes funciones: a) Proponer a la Presidencia de la República el desarrollo reglamentario de esta ley y el reglamento del catastro nacional integrado geo referenciado de hábitat y vivienda.
b) Informar las actualizaciones de la Estrategia Territorial Nacional.

c) Aprobar las normas técnicas que, en el marco de esta ley y de su desarrollo reglamentario, sean de obligatorio cumplimiento para los planes de ordenamiento territorial y urbanístico, las intervenciones sobre el territorio, las obras de urbanización y edificación y las demás actividades de uso, gestión y ocupación del suelo.

d) Aprobar soluciones de ordenación de zonas homogéneas y otras ordenanzas-tipo de gestión y uso del suelo a las que puedan remitirse los planes de ordenamiento territorial y urbanístico o que puedan regir supletoriamente, a falta de ellos.

e) Aprobar guías metodológicas, sistemas de indicadores y otros instrumentos técnicos que sirvan de referencia y apoyo a los gobiernos autónomos descentralizados en el ejercicio de sus competencias sobre ordenamiento territorial y gestión y uso del suelo.

f) Organizar o concertar con instituciones académicas o de formación cursos y actividades de capacitación de gestores públicos y técnicos especializados en ordenamiento territorial y gestión del suelo.

g) Coordinar el desarrollo, implantación, mantenimiento y seguimiento del sistema de información territorial integrado.

h) Aprobar su reglamento interno de organización y funcionamiento.

3. La Junta estará compuesta por:

a) La máxima autoridad del ministerio o ente rector de la política de hábitat y vivienda o la persona en quien delegue, quien la presidirá con voto dirimente.

b) La máxima autoridad de los ministerios o entes rectores de las políticas de planificación nacional y de medio ambiente, o las personas en quienes deleguen.

c) La máxima autoridad de la entidad asociativa de cada nivel de gobierno autónomo descentralizado, o la persona en quien delegue. (pág. 36-37)

Como podemos darnos cuenta es un ente regulador que está conformado en su mayoría por miembros o representantes del Gobierno central según el numeral 3 de este controversial artículo, para muestra basta un botón en el común vocablo de nuestros ciudadanos, además este órgano burocrático según lo que establece el numeral 2, literal d, del mismo cuerpo legal intenta aprobar ordenanzas, siendo esta una facultad propia de los Gobiernos autónomos descentralizados, a mi punto de vista una inconstitucionalidad más en desmedro de los municipios ecuatorianos.

La capacidad de acción de los diferentes niveles de gobierno se encuentra definida en la constitución y la ley. La planificación y el ordenamiento territorial es una competencia que corresponde a un solo nivel de gobierno cuya gestión puede realizarse de manera concurrente con diferentes niveles de gobierno, pero la rectoría la ejerce el GAD municipal, al crearse otras instituciones burocráticas como la Junta Reguladora y la Superintendencia del Territorio, se elimina la facultad administrativa, de rectoría, regulación, planificación, control y de decisión que constitucionalmente el gobierno municipal tiene sobre esta materia.

Así mismo en lo que tiene que ver con la creación de un ente u órgano de control el Capítulo II del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo, trata exclusivamente sobre la Superintendencia del Territorio y el Suelo en su Art. 57 que versa sobre la Naturaleza, funciones y organización, tenemos así:

1. Se crea la Superintendencia del Territorio y el Suelo, que es un organismo técnico de vigilancia y control de las actividades, sean públicas o privadas, que inciden sobre el territorio y usan u ocupan el suelo y de los servicios públicos relativos al ordenamiento territorial y la gestión y el uso del suelo, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general.

2. La Superintendencia del Territorio y el Suelo tiene personería jurídica de Derecho público y patrimonio propio. Goza de autonomía administrativa, económica y financiera y está dirigida y representada por la o el superintendente.

3. Son funciones de la Superintendencia:

a) Vigilar y controlar la legalidad del ordenamiento territorial y urbanístico y de las actividades de uso, gestión y ocupación del suelo, de hábitat y vivienda que realizan las personas físicas o jurídicas tanto privadas como públicas y los distintos niveles de gobierno.

b) Ejercer las competencias sancionadoras que le atribuye esta ley.

c) Elaborar un informe anual sobre sus actividades y sobre el cumplimiento de la legalidad y del ordenamiento territorial y urbanístico y elevárselo a la Junta Reguladora del Territorio y el Suelo para su conocimiento y efectos.

d) Aprobar su reglamento interno de organización y funcionamiento.

4. La o el Superintendente es nombrado entre personas con un título universitario de tercer o cuarto nivel y al menos diez años de experiencia en materias relativas al ordenamiento territorial o a la gestión del suelo. Su mandato durará cinco años, no será renovable y durante el mismo sólo puede cesar o ser cesado por alguna de las siguientes causas:

- a) Renuncia.
- b) Condena penal.
- c) Sanción administrativa firme por alguna de las infracciones previstas en esta ley.
- d) Resolución de censura y destitución por juicio político.
- e) Incapacidad o enfermedad grave y duradera que le inhabilite para el ejercicio de sus funciones.
- f) Defunción.

5. La Superintendencia se desconcentra territorialmente en intendencias en las que puede delegar el ejercicio de todas o algunas de las funciones a las que se refieren las letras a) y b) del inciso tercero de este artículo. En cualquier caso, el Superintendente conserva la titularidad de tales competencias y la responsabilidad y el control sobre su ejercicio, cuya delegación puede revocar en cualquier momento. (37-38)

La Superintendencia del Territorio y el Suelo, es un organismo técnico de vigilancia y control de las actividades, sean públicas o privadas, que inciden sobre el territorio y usan u ocupan el suelo y de los servicios públicos. Concebido así en el proyecto de ley este se convierte en el aparato de persecución contra las autoridades que no sean de la línea del gobierno.

La Superintendencia puede actuar de oficio o por denuncia de algún ciudadano o por petición razonada de otro órgano u organismo público y sancionar a las autoridades locales cuando exista el funcionamiento anormal de un servicio público de ordenamiento territorial y gestión y uso del suelo o la comisión de una posible infracción muy grave o grave. Las infracciones a criterio de esta ley pueden llegar incluso a la destitución del cargo de las

autoridades competentes de acuerdo al grado de inobservancia. (Retomado de <http://www.mpd15.org.ec/>)

La justificación que viene sosteniendo el Ejecutivo para la aprobación de esta Ley, que tiene mucha oposición de diferentes sectores principalmente porque vulnera derechos y disposiciones consagrados en la Constitución y el COOTAD por lo que resta autonomía a los GADs, es prácticamente un argumento nada aceptable, en varias entrevistas voceros y representantes del gobierno central manifiestan que el crecimiento urbanístico y los asentamientos que se vienen dando de manera ilegal en varias ciudades del país no están siendo controlados y regulados de manera correcta, sostienen que existen construcciones anti técnicas y asentamientos informales nada apropiados y organizados, pero la realidad nacional es otra, todas estas situaciones se dan precisamente por fallas en la administración pública y en la incapacidad para erradicar la pobreza que ha caracterizado al Ecuador durante varias décadas atrás.

CAPITULO IV

LA REGIONALIZACIÓN EN EL ECUADOR: PROPUESTAS Y AVANCES.

4.1 Régimen Autonómico y Regionalización.

La constante lucha del Estado ecuatoriano por encontrar soluciones y salidas viables a los desequilibrios e inequidades en los distintos territorios a nivel nacional provocado por una deficiente prestación de servicios públicos dando como resultado necesidades básicas insatisfechas, todo aquello tiene su origen fruto de la desesperación empeñada en localizar la formula milagrosa que evite las desigualdades territoriales que a lo largo de los años el Ecuador viene acarreado tal situación. En este proceso inalcanzable por distintas circunstancias el Estado se ha visto obligado en la creación de gobiernos seccionales o locales para buscar un acercamiento entre los pobladores y la administración pública, actualmente con la democracia participativa se desea concretar este enlace, nexo necesario para una correcta gestión pública. En síntesis, el objetivo del Estado ecuatoriano es hallar el procedimiento y las medidas para un ordenamiento territorial equitativo y solvente capaz de superar las disparidades que flamean a los diferentes gobiernos autónomos descentralizados, definitivamente la nueva división geopolítica que propone la Constitución de 2008 mantiene en la expectativa a todos los sectores del país.

La nueva organización política administrativa que propone nuestra Constitución de 2008, divide al Estado en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.

El Art. 242 de la Constitución actual claramente concuerda con lo mencionado, como también el Art 243 ibídem en relación con los Arts. 14 y siguientes del COOTAD nos indica:

“Dos o más provincias con continuidad territorial y cuya superficie regional sea mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formaran 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 creara incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.” (pág. 122)

Lo que establece tanto la Constitución como el COOTAD en lo que tiene que ver con la conformación de las regiones, ambos cuerpos normativos promueven y garantizan el equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural, entre otros importantes aspectos, proporcionando los medios necesarios para la integración de las provincias con sus respectivos recursos o incentivos económicos.

Así mismo nos indican todo lo concerniente a la iniciativa para la conformación de las regiones siendo los gobiernos autónomos descentralizados provinciales a los que les corresponde plantear dicha iniciativa previo formalidades legales; el proyecto de Ley Orgánica para la creación de la Región y el estatuto de autonomía que regirá a las mismas, señalando que por ningún motivo podrá modificar los límites territoriales existentes para cada provincia que van a conformar el nuevo nivel de gobierno; aspectos de control de constitucionalidad del estatuto aludido que está a consideración de la Corte Constitucional y

el dictamen de este órgano, y por último y no por ello menos importante, la consulta popular solicitada a través del Concejo Nacional Electoral para la aprobación del estatuto de autonomía.

Definitivamente lo que se busca a través del ordenamiento jurídico vigente en cuanto a la posibilidad de conformar otro nivel de gobierno denominado: “gobierno autónomo descentralizado regional”, existen varios puntos que deben considerarse; igualmente las críticas no se han hecho esperar desde diferentes sectores socio-políticos de nuestro país; más que análisis legales o jurídicos me atrevo a decir que las críticas responden a intereses particulares de algunos grupos oligárquicos que ostentan el poder económico y control del poder político del país con ideologías de tinte regionalistas que no fomentan una conciencia nacional, al contrario puede darse un fraccionamiento de la misma ya que denotan actitudes o conductas separatistas.

El denominado “gobierno intermedio” que se trata de imponer en el Ecuador actúa como un nexo entre el Gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados en términos de planificación, mediante la conformación de regiones autónomas, busca por todos los medios resolver los desbalances causados a las circunscripciones territoriales más débiles y pequeñas por una administración territorial inadecuada por parte de los ministerios que durante algunos años actuaron sin una base sólida de las realidades locales, especialmente de los territorios más abandonados y limítrofemente pequeños y alejados; en otras palabras, a través de la formación de regiones o comunidades autónomas como se les conoce en otros países se pretende solucionar los problemas de inequidad territorial manifiesta en la mayoría de los sectores de nuestro país, ya que al menos como lo pinta el discurso del Ejecutivo, las

regiones autónomas es una nueva forma de redistribuir el poder con el cual se combatiría el “fantasma del centralismo” al fortalecer el enlace Estado – ciudadanía; analizado lo antes dicho interpretamos una mejor dinámica o simpatía de los territorios o localidades con el proyecto de la nueva institucionalidad del Estado.

Las desigualdades existentes en varios sectores o territorios nacionales no sólo son de carácter pecuniario, sino de otros recursos o factores como los naturales o ambientales, por lo que en base a aspectos físicos, demográficos, sociales, económicos y más se estructuró el desafío de crear este nuevo nivel de gobierno. En consideración de las políticas que establezcan los GADs regionales se intenta impulsar factores de sostenibilidad y sustentabilidad para la población con el único fin de garantizar el buen vivir de los mismos; la destreza del Estado para encaminarse en su objetivo es con mecanismos estratégicos que intensifiquen la representación, planificación y coordinación, el tema de inclusión y equidad en su amplio sentido son prioridad para el objetivo propuesto en cada territorio regional.

Como es normal, al igual que los otros niveles de gobiernos, este nivel de gobierno regional tiene sus propias competencias legales y constitucionales, funciones, facultades y atribuciones, personería jurídica propia, grados de autonomía administrativa, política y financiera, que mediante sus programas, políticas públicas, plan regional de desarrollo, etc., en coordinación con los gobiernos locales más pequeños geográficamente, tiene el único interés de encaminarse a suplir las necesidades que padece cada región con principios fundamentales como son la equidad, solidaridad, accesibilidad, continuidad, entre otros importantes.

Tal vez el inconveniente más sobresaliente sobre la conformación de regiones es quizá que la propuesta en sí no se ha fundamentado y debatido doctrinal y jurídicamente como se debe en el país, entre las interrogantes que salen a luz pública de varios sectores y el común de los pobladores, priman por ejemplo, como se resolverá los complicados y perjudiciales problemas de inequidad territorial, social y económica de cada población, respecto de los recursos naturales que tendría cada región al conformarse, como sería su forma de exploración y extracción, si esto beneficia o no a un desarrollo más justo y equilibrado; en definitiva que tipo de regiones se quiere implementar en el Ecuador; pues al fortalecerse el Estado Central con sus múltiples atribuciones y funciones, competencias, etc., los GADs provinciales y regionales son más propensos a una dependencia del Estado (Ejecutivo), lo que en la práctica y en el futuro estos niveles de gobierno serían débiles sin llegar a consolidar una verdadero régimen autonómico en favor de aquellos, capaz de solventar y reflejar las auténticas necesidades de la población ecuatoriana.

De manera concreta Patricia Acosta (2011) en su obra: “El proceso de descentralización en el Ecuador proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes”, nos indica a modo de reseña claramente lo siguiente:

“Las regiones constituyen un nuevo nivel de la división político administrativa del estado ecuatoriano, que pretende agrupar a las actuales provincias en macro zonas coherentes desde el punto de vista geográfico, ambiental, económico y productivo para potenciar las capacidades territoriales en el ámbito del desarrollo económico territorial. De acuerdo al diseño que establece la Constitución Política de la República del Ecuador del año 2008 y el COOTAD del año 2010, entre las atribuciones

exclusivas de las regiones autónomas (que como se ha señalado, aún no se han conformado), se cuentan la planificación del desarrollo regional, formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, planificación, regulación y control del tránsito y el transporte regional y el cantonal (en tanto no lo asuman las municipalidades), planificación, construcción y mantención del sistema vial de ámbito regional, otorgar personalidad jurídica y mantener el registro de las organizaciones sociales de carácter regional, determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo regional, fomentar las actividades productivas regionales y la seguridad alimentaria regional, así como gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. (pág. 8)

Respecto de los daños a las jurisdicciones más débiles y pequeñas que ha ocasionado los desequilibrios territoriales, debo indicar como criterio personal, que esta nueva figura de organización territorial o nuevo nivel de gobierno que establece la Constitución de 2008 y el COOTAD, no está libre de posibles obstáculos, discrepancias y dificultades entre las provincias que desean aliarse para la conformación de una Región autónoma, las razones sobran, entre estas podríamos empezar diciendo: cuando se produzca la unión de dos o más provincias para la conformación de una región previo los requisitos legales y constitucionales, los habitantes de una u otra jurisdicción provincial por motivos eminentemente culturales, sociales, económicos, la idiosincrasia propia de cada pueblo que se identifican con el territorio al cual pertenecen, se verán en la confrontación y dura decisión de: ¿ cuál provincia será la capital de la región autónoma?.

Otro punto cuestionable sería que, al momento de elegir al Gobernador regional, por lógica las provincias con menor número de habitantes sabrán de antemano, que el gobernador electo con certeza será, el que represente a la provincia con mayor número de habitantes. Sin dejar de lado una situación que ha caracterizado a los ecuatorianos es precisamente el regionalismo perpetuado entre los habitantes de la costa y sierra ecuatoriana, esta rivalidad ha existido desde muchos años atrás, específicamente los habitantes de la provincia del Guayas dirigidos por las elites del poder político y económico de esa provincia; obstáculo que al momento mismo de la fusión de los diferentes niveles de gobierno provincial con ánimos de formar la región autónoma, dificultaría abismalmente la intención de encaminarse en un proceso regional autonómico.

Continuando con los inconvenientes que podrían darse con el tema de la Regionalización en el Ecuador, el punto que a continuación detallo deriva del anterior, pues luego de crearse la región, en el momento de conformarse el Consejo regional va a existir una mayoría de consejeros representantes de las provincias más pobladas o con mayor número de habitantes, lo que se entendería que los GADs provinciales territorialmente pequeños no les convendría aliarse a los GADs provinciales más grandes y fuertes, con mayor incidencia política, ya que estarían supeditados a las decisiones que estos últimos tomaren.

4.2 Modelo del Gobierno Nacional.

Es oportuno esclarecer cuando se debatía en la Asamblea Constituyente de Montecristi todo lo relativo a la formación de regiones autónomas como otro nivel de gobierno con la única finalidad de buscar una integración y complementariedad entre

Gobiernos autónomos descentralizados provinciales que cumplan los requisitos preestablecidos, como son la continuidad territorial, número de habitantes mínimo y una superficie que sobre pase lo 20 mil kilómetros cuadrados; entendiendo esta situación no como una competición y rivalidad entre estos dos niveles de gobierno, al contrario el objetivo era fomentar una articulación entre las provincias para un mejor desarrollo de los territorios en beneficio de la población, con los mecanismos necesarios para mejorar la productividad, equidad, integración, coordinación, igualdad, etc.

En pleno debate existieron discrepancias y posturas antagónicas entre assembleístas que representaban a sus provincias respectivas, ya que al establecer los requisitos básicos para la conformación de las regiones autónomas se dejó de lado las aspiraciones, sueños y deseos de ciertas provincias de constituirse como regiones autónomas sin necesidad de unirse a ninguna otra, generalmente se cortó con los anhelos e intereses de quienes representaban a ciertas provincias, particularmente de la costa ecuatoriana, para citar simplemente como ejemplo tenemos el caso de la provincia de Manabí, quien por iniciativa propia encabezada por sus líderes políticos (assembleístas) lidiaban en conformarse como región autónoma sin aleación de ningún tipo, es decir, sin la unión con otra u otras provincias continuas.

La Constitución actual del Ecuador en su disposición transitoria primera numeral nueve establece un plazo de ocho años como máximo para la conformación de las regiones autónomas en nuestro país. Sin embargo existe una pequeña contradicción dentro de nuestra Carta Política vigente, por un lado en el Art. 245 podemos observar e interpretar que la conformación de regiones autónomas es de carácter voluntario por la iniciativa facultada a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales; pero también en dicha disposición

transitoria primera fija un plazo máximo, como señale anteriormente de ocho años para dar por finiquitado el asunto de regionalización en el Ecuador.

Sin embargo existe una propuesta de enmienda por parte de la Comisión Ejecutiva del Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), para eliminar el plazo máximo para la conformación de regiones en el Ecuador que está consagrada en nuestra Constitución, prácticamente el límite para la creación de este nuevo nivel de gobierno culminaba en el año 2016. Las razones han sido múltiples, entre ellas el temor que se afecta la estructura actual de los GADs provinciales, como también evitar una superposición de competencias en vista que son muy parecidas o similares a las de las regiones, por lo que afecta a los verdaderos intereses de las provincias.

En este sentido Gustavo Baroja expresa lo siguiente:

“El nuevo presidente del Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (Congope) y prefecto de Pichincha, Gustavo Baroja (AP), impulsará una enmienda constitucional para ampliar el plazo de creación de las regiones que vence en el 2016 y así abrir la discusión respecto a los niveles de gobierno que necesita el país.

Según Baroja, no se deben crear regiones "porque no le hace bien al país" y significaría mayores egresos para el Gobierno y una superposición de competencias con los Consejos Provinciales.

"Sería irresponsable hacerlo así (...) El país no soportaría otro nivel de gobierno, ni una mayor infraestructura física para más burocracia. El presupuesto del Estado tendría que contemplar la necesidad de gastos para esta nueva conformación y hay

una superposición en el tema de las competencias porque la región estaría asumiendo también las competencias que les corresponden a los gobiernos provinciales", comentó el titular del CONGOPE.

A su juicio, la Constituyente no hizo un análisis profundo el tema de la regionalización. Por ello, opinó que es necesario forjar nuevos escenarios en el país en este tema. "No debemos tener camisa de fuerza para una propuesta tan trascendente y profunda como es un sistema administrativo político diferente al que tenía antes al país", dijo Baroja” (<http://www.pichinchauniversal.com.ec/>)

Luego de este breve análisis se puede observar que la conformación de regiones autónomas en nuestro país aún no se concreta, la propuesta de esta enmienda constitucional fue presentada ante la Asamblea Nacional para que sea analizada dicho texto, y que posteriormente siguiendo los trámites correspondientes ante las instancias respectivas se apruebe o no; hasta el momento no existe pronunciamiento alguno.

La propuesta del Gobierno Central para avanzar en los procesos de regionalización, a criterio personal, todavía no se ha dado la socialización e importancia debida que los pobladores exigen, si bien es cierto que los gobiernos provinciales en conjunto con el Gobierno Central, específicamente con el Ejecutivo encargado de la administración del Estado deben trabajar en este punto, pero los resultados continúan siendo equidistantes, mientras tanto paralelo a esta situación en tiempo actuales el Ejecutivo a través de la SENPLADES organismo técnico encargado de la planificación nacional ha diseñado un plan

para descentralizar y desconcentrar la administración pública en pro de una mejor gestión y prestación de servicios públicos más eficientes.

Como indique con anterioridad el Gobierno del economista Rafael Correa Delgado perseverante en construir una nación capaz de surtir todos los efectos que la globalización, los avances tecnológicos, economía, desarrollo sustentable, cambios de la matriz productiva, medio ambiente exigen en materia de organización territorial o división política del Estado, muchos de aquellos provocados por una crisis de la institucionalidad ecuatoriana que ha perdurado durante tantos años en el Ecuador y desvanecido todo anhelo de construir procesos de descentralización y desconcentración armónico con las realidades de las jurisdicciones locales.

El objetivo es armonizar los territorios en procura de alcanzar un mejor desarrollo y el buen vivir de las colectividades que allí habitan, integrando al Estado central con los gobiernos locales, promoviendo la participación ciudadana mediante una gobernanza de cercanía, se ha visto en la necesidad de crear zonas de planificación y administración, descongestionando el trabajo del Ejecutivo y del Gobierno central, dotándoles de ciertas funciones, atribuciones y facultades de poder para una mejora en la gestión y ejecución de los servicios públicos, de tal forma que la administración pública gubernamental llegue a todos los rincones de la patria para hacerle frente a la desigualdad social y económica, como también mitigar las grandes dificultades de inequidad y desequilibrios que se perciben en la mayoría de los territorios nacionales.

Tras varias modificaciones a través de decretos del Ejecutivo, pasaron de llamarse en un inicio de zonas a regiones, posteriormente mediante nuevo decreto las zonas administrativas de planificación conformadas por la unión de varias provincias, ciudades metropolitanas y ciertos cantones se les conoce como tales en la actualidad, Eugenia Calvopiña (2011) en su tesis de investigación “Regiones autónomas: nueva forma de Organización territorial y nivel de gobierno” lo señala claramente cuáles son estas zonas quedando establecidas de la siguiente manera:

“Zona 1: Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos; Zona 2: Provincias de Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo y Orellana; Zona 3: Provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo; Zona 4: Provincias de Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas; Zona 5: Provincias de Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Durán y Zamborondón), Los Ríos, Península de Santa Elena, Bolívar y Galápagos; Zona 6: Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago; Zona 7: Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe; Zona 8: Cantones Guayaquil, Durán y Samborondón.; y, Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito.” (pág. 131)

La misma autora en su trabajo investigativo explica los argumentos del cambio de nombres inicialmente de zonas a regiones y luego de regiones a zonas, manifestando así:

“El cambio de denominación de zonas a regiones a criterio de Marcelo Paredes, Gerente de Desconcentración de la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública de la SENPLADES, “responde principalmente al hecho de que la función ejecutiva adquiere una nueva forma institucional de asumir

el manejo dentro de un espacio o territorio; responde a la necesidad de diferenciar bien cuáles son las funciones del ejecutivo y que esta conformación de las regiones de planificación anteriormente, ahora zonas de planificación, son específicamente para todas las instituciones que forman parte del ejecutivo; entonces, como la Constitución tiene establecida la conformación de las regiones autónomas descentralizadas, lo que se quería hacer al cambiar de denominación de región a zona, es que se entienda claramente que la jurisdicción de las zonas de planificación atañen exclusiva y específicamente al Ejecutivo, es decir no tienen que ver con la conformación de las regiones autónomas descentralizadas. Es la función ejecutiva específicamente la que se reorganiza territorialmente para la administración territorial por parte del ejecutivo. La diferencia es que las regiones autónomas descentralizadas son formas de organización para los gobiernos locales mientras que las zonas de planificación son una organización territorial de los organismos de la función ejecutiva.” (Eugenia Calvopiña, 2011, pág. 132)

4.3 Propuestas de Regionalización de otros sectores políticos.

Debido a la grave crisis institucional que ha atravesado y ha caracterizado al Estado ecuatoriano durante muchos años, principalmente por aquella frágil gobernabilidad de nuestro país, tal es así, que durante los años 1995- 2005 el Ecuador ha tenido nueve gobernantes cada uno con sus perspectivas políticas y con ideas mercantilistas que perjudicaron de un modo u otro a nuestro país, cayendo en una profunda crisis social y económica.

Este tema de la creación de regiones ha sido planteada desde décadas pasadas, pero sin existir una propuesta que se llegase a concretar en beneficio de la población, varios sectores políticos han planteado sus propuestas desde diferentes ángulos, claro está y no deja de ser menos cierto que muchas de éstas respondían a interés de grupos de poder económico y político de las principales ciudades del Ecuador; siempre el bicentralismo estuvo implicado de manera directa en esta pugna o búsqueda obsesiva de implementar la hegemonía regional que respondiera a sus beneficios, aquellos grupos o sectores políticos pretendían a través de la temática regional sacar provecho conforme a sus pretensiones particulares o personales, y tomaba mayor fuerza cuando dicho grupo político y económico lograba infiltrarse legalmente en la dirección del país, como gobierno legítimo o de turno.

Todas estas circunstancias sociales, políticas y económicas generaron una profunda crisis de gobernabilidad en el Ecuador y una inestabilidad de la institucionalidad pública, trayendo consigo grandes y peligrosas inequidades territoriales en menoscabo de la colectividad en especial de los sectores o territorios más sensibles o endebles. Los modelos económicos impuestos favorecían a conglomerados minúsculos que nada más velaban por satisfacer sus propios intereses.

Para abordar el tema de las regiones a mi criterio los grupos políticos no han elaborado un estudio técnico veraz y efectivo, sostenible y sustentable, una propuesta clara que vaya acorde a las realidades locales y sobre todo en procura de satisfacer las mayoría de las necesidades de la población, tomando en consideración varios factores, como los culturales, étnicos, geográficos, ambientales, sociales, etc.; hoy en día la economía mundial y la globalización se presentan como un gran desafío que no ha sido tomado en cuenta por los

que pretenden plasmar como una nueva forma de organización territorial a la región, con la autonomía política suficiente y con los recursos necesarios para su fiel establecimiento.

Como una breve evaluación al proceso de regionalización llevada a cabo en nuestro país, Iván Navarro Abarzúa (2005), manifiesta:

“El intento no es de carácter menor, ya que en la medida en que se aumenta la presión por cambiar el status de la actual Regionalización, se generan tensiones en los territorios que, en mi concepto tienen incidencia en las estrategias de desarrollo de dichos territorios y en la capacidad productiva y negociadora que deben tener precisamente frente a la economía global.

Si bien es cierto, la mayoría de estos intentos secesionistas nacen con la propia Regionalización, justificada por la aplicación de criterios geopolíticos y poli funcionales de inspiración autoritaria, más que propiamente técnicos, socioculturales y especialmente políticos en su origen, ellos han ido creciendo en intensidad y abriendo camino hacia una eventual revisión de la actual Regionalización en el país.
(pág. 5-6)

Nada más cierto, que ningún grupo o sector ligado a la política nacional ha realizado un estudio técnico, analizando los pormenores, fortalezas, debilidades del proceso de regionalización en el Ecuador, teniendo presente, elementos internos y externos, dentro de los primeros se incluirían factores de la “glocalización” (entendido este término que no es nuevo, como situaciones de realidad nacional o local) y en el segundo factores de la

globalización acorde a las exigencias extranjeras en materia geopolítica en el contexto internacional.

A modo de ejemplo, la propuesta medianamente interesante y con cierto grado de coincidencia con las zonas que el Gobierno actual establece como modelo de las futuras regiones, los representantes de los grupos étnicos e indígenas, nos presentan lo siguiente:

“En este orden de cosas, las propuestas de autonomía, a nuestro juicio regional, para aprovechar las potencialidades y diversidad biológica y cultural del país, deben sustentarse en un proyecto que sirva para poner en práctica un nuevo modelo de Estado, en base a la reestructuración político-administrativa del territorio nacional, y ello exige ciertas condiciones indispensables que se citan a continuación:

1. REGION MANTA, conformada por la actual provincia de Manabí.
2. REGION HUANCAVILCA, conformada por las provincias del Guayas y Los Ríos.
3. REGION CARANQUI, conformada por las provincias de Imbabura, Carchi, y Esmeraldas.
4. REGION QUITU, conformada por las provincias de Pichincha y Napo.
5. REGION PURUGUAY, conformada por las provincias de Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua y Bolívar.
6. REGION CAÑARI, conformada por las provincias del Azuay, Cañar, y Morona Santiago.
7. REGION SARAGURO, conformada por las provincias de Loja, El Oro y Zamora Chinchipe.
8. REGION SHUAR, conformada por las provincias de Morona Santiago y Pastaza.

9. REGION QUIJO, conformada por las provincias de Orellana y Sucumbíos.
10. REGION INSULAR, conformada por la provincia de Galápagos.(
<http://icci.nativeweb.org/>)

4.4 Derecho Comparado: Comunidades Autónomas en el régimen español.

Empezamos diciendo que en el Ecuador según lo que establece nuestra Constitución se intenta encaminar a futuro a un proceso de regionalización, que sería el gobierno que medie entre lo nacional y lo local, este gobierno intermedio conocido como “región” abarca una serie de aspectos culturales, sociales, económicos, naturales o ambientales, etc., pero por ningún motivo se debe interpretar o comparar a la regionalización con una terminología específicamente climática o ligada al campo ecológico.

Claramente podemos manifestar que el estado autonómico en general apareció como una alternativa a los abusos y excesos de una administración centralizada que se presentan en un estado unitario, obviamente también apareció después del federalismo. Lo que se pretende en un régimen autonómico como el que tenemos en España, es precisamente enfrentar las demandas sociales que tanto un estado unitario como el federal no satisfacen, según criterio de los impulsores de este sistema; con ello se ganaba un grado de autonomía territorial dando lugar a la formación de las denominadas regiones o comunidades autónomas, estas nuevas unidades territoriales cumplen como indique en líneas anteriores un rol intermedio entre la administración central y los gobiernos locales como son los diferentes GADs en nuestro país.

Eugenia Calvopiña (2011) en su tesis: Regiones Autónomas: nueva forma de organización territorial y nivel de gobierno, nos expone lo siguiente:

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

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

- a) Reconoce entidades autónomas y les otorga estatus constitucional.
- b) El Estado mantiene competencias nacionales, transfiriendo otras a favor de las entidades autónomas, sin perjuicio de que existan también competencias concurrentes y compartidas entre ambos.
- c) Concibe la posible existencia de entidades autónomas mayores y menores.
- d) Aplica el principio de solidaridad y equidad entre las entidades autónomas.
- e) Establece mecanismos de coordinación y complementariedad entre el Estado Nacional y las entidades autónomas.
- f) Las entidades autónomas adquieren competencias ejecutivas, legislativas y judiciales.” (77-78)

En España, estas comunidades autónomas responden o están ligadas a los intereses de la administración central, se rigen por un estatuto de autonomía que deriva en menor o mayor grado de lo que disponga el poder central o el ordenamiento constitucional español, ya que prácticamente a través de normas reciben sus competencias y facultades, lo que ha

llevado a ciertos autores a declarar que el mencionado país es un estado descentralizado por excelencia porque no desintegra el estado unitario como tal, pero que está encaminado por un proceso de descentralización profundo con potestades legislativas, judiciales y ejecutivas suficientes para enmarcar a las comunidades autónomas o regionales en entidades territoriales auto suficientes y con una autonomía capaz de administrarse democráticamente por sus respectivos representantes electos.

Al respecto María Romero (2011) en su trabajo investigativo: La regionalización en la nueva organización territorial del estado, expresa claramente lo mencionado de la siguiente manera:

“Al estar la sociedad en constante cambio, se han dado una serie de formas de Estado, con características propias de estructura organizativa; respecto a los modelos de federalismo y unitarismo, dice Rodrigo Borja que:

“...existe una gama de Estados federados atípicos, ya porque tienen particularidades diferentes en su organización, ya porque han aplicado fórmulas parciales de descentralización jurídico-política. España es uno de ellos. En su Constitución de 1978 no se menciona la palabra federal o Estado federal, pero en la práctica ha implantado una estructura territorial de poderes que es federal. Sus 17 comunidades autónomas tienen la facultad de dictar sus propias leyes, recaudar sus tributos y gobernarse por sí mismos”. (27-28)

Para culminar diríamos que el proceso que se ha llevado a cabo en España respecto de las denominadas comunidades autónomas parten o se derivan de la Constitución española, quien en su contenido íntegro permite, garantiza y reconoce la conformación de las regiones que la integran respetando su autonomía y propiciando la solidaridad entre ellas; es la carta magna quien establece las competencias para cada una de las comunidades existentes. La misma autora mencionada anteriormente María Romero (2011) nos indica claramente, así:

“La división política y administrativa del Estado español configura diecisiete comunidades autónomas, más dos ciudades autónomas y una comunidad foral.

La Carta Magna española, para garantizar el ejercicio del derecho a la autonomía proclamado en el artículo dos, establece:

“Artículo 143: 1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos. 2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas. 3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.” (32-33)

Algo similar en cuanto a la creación de regiones autónomas se pretende instaurar en el Ecuador, aunque con realidades abismalmente distintas, recordemos que en Montecristi se aprobó una Constitución en el 2008 bajo la asesoría de profesionales españoles. El éxito o fracaso de este nuevo nivel de gobierno “intermedio”, el tiempo será nuestro mejor testigo.

CONCLUSIONES:

- El Centralismo en el Ecuador en sus inicios, fue necesario para la integración de su estructura; pero en la actualidad sabemos que no es la mejor forma de administrar el Estado, pues no existe la capacidad ni se garantiza el bienestar y desarrollo de los habitantes de una nación; antes de la aprobación de la Constitución de 2008 existía una superposición de funciones y atribuciones entre el gobierno central y los gobiernos locales y también entre diferentes niveles de gobierno; perjudicando gravemente la prestación de servicios públicos; las competencias estaban mal distribuidas y respondían a intereses y conveniencias del gobierno de turno.
- El proceso de descentralización que actualmente se lleva a cabo en el Ecuador apunta sin lugar a duda a una meta para muchos inalcanzable en su totalidad, pues pretende fortalecer a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y más niveles de gobierno dotándole de una autonomía administrativa, financiera y política que en la práctica ha tenido algunas limitantes, ya que la autonomía política que consagra la Constitución de Montecristi no debe desintegrar la estructura de un Estado unitario como el nuestro, lo que conlleva a que los gobiernos locales no gocen de amplios poderes de autodeterminación y administración.
- Todo proceso de descentralización encaminado a la mejora en la prestación de servicios públicos a la población en general, necesariamente se da con la transferencia de competencias y de sus diversos recursos a los gobiernos locales; la Constitución de 2008 y el COOTAD procuran robustecer la capacidad de gestión de los GADs

municipales, señalando en sus contenidos normativos las bases, lineamientos, directrices y políticas para tal efecto.

- El instrumento que garantiza e impulsa una transferencia ordenada, reglada, obligatoria, exclusiva y responsable de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados municipales lo encontramos en el COOTAD y en la Norma Suprema, acompañada de los medios para su ejecución direccionada a través de la creación de un organismo “técnico” como es el Concejo Nacional de Competencias.
- El mencionado Concejo Nacional de Competencias por su conformación de quienes lo integran y la injerencia de la SENPALDES tiende a ser un ente más político que técnico, en vista que responde a los intereses del Ejecutivo, está supeditada a las corrientes y disposiciones del Gobierno Central, distorsionando el sentido estricto de un eficaz y correcto sistema descentralizado.
- El COOTAD en concordancia con las disposiciones constitucionales actuales promueve una reorganización de los niveles de gobierno más equilibrada y equitativa, diferente a lo que establecía la Constitución de 1998 que fomentaba prácticas clientelares y formas de exclusión de los municipios más pequeños, totalmente contraía al principio de integración; pero el excesivo control y regulación por parte de los organismos estatales vician o desvirtúan esta finalidad en desmedro de las circunscripciones territoriales locales como son las municipalidades.
- Las competencias de los Gobiernos autónomos descentralizados municipales respecto a su distribución no es la más efectiva, se deberían haber tomado en cuenta factores

como el tamaño y la capacidad operativa de cada uno de ellos, puesto que existe gran diferencia entre uno y otro municipio del país, para que así al momento de asumir las competencias constitucionales y legales no exista ningún obstáculo en el ejercicio y fiel cumplimiento de sus funciones.

- El proceso de descentralización en el Ecuador solo será efectivo cuando de forma paralela se encamine en un verdadero y eficiente proceso de desconcentración administrativa, sin que la intervención del Ejecutivo a través de sus múltiples órganos jerárquicamente inferiores ubicados en las diferentes circunscripciones territoriales realicen funciones o atribuciones que le corresponden ejercerlas a los Gobiernos autónomos descentralizados municipales, evitando así la duplicidad de funciones, entre otros aspectos.
- En un sistema presidencialista como el de nuestro país, existe una sobredosis de poder que ha asumido el presidente de la República, la división de poderes prácticamente no es la que normalmente debe regir en dicho sistema, es decir, no existe tal separación entre una y otra función del Estado; el fortalecimiento del poder ejecutivo ha provocado el debilitamiento de los demás poderes, lo que en la práctica el proceso de descentralización se ve seriamente afectado por la injerencia del Ejecutivo por medio de sus órganos de control y regulación en el ejercicio de las funciones de los Gobiernos autónomos descentralizados municipales y más niveles de gobierno.
- Al unificar en un solo texto legal la normativa que regula a los diferentes Gobiernos autónomos descentralizados se busca evitar el esparcimiento o dispersión jurídica

para dar paso al objetivo propuesto que es la complementariedad al ordenamiento jurídico que rige para todos aquellos y trabajar de manera mancomunada en los términos que la Ley prevea para cada caso en concreto.

- En lo referente a la creación de regiones que se intenta implementar en un futuro mediano en el Ecuador conforme los requisitos y parámetros que establece la Constitución de 2008 y el COOTAD, este nuevo nivel de gobierno tendría varias complicaciones por distintos aspectos, entre los más relevantes sería la pugna por cuál provincia sería la capital de la región, quien será el Gobernador de la región, competencias similares con los GDS provinciales, sobresaliendo aspectos coyunturales como el regionalismo y la rivalidad marcada en la idiosincrasia de los habitantes de la costa y sierra ecuatoriana.

BIBLIOGRAFÍA

- Abarzúa, I. (2005). *Una propuesta para evaluar la regionalización*. Quito, Ecuador.
- Arias, T. (2008). *¿Hacia un nuevo ordenamiento territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi*. Desafíos constitucionales, la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva. Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y derechos Humanos.
- Borja, R. (2002). *Enciclopedia de la Política*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Benalcázar Guerrón, J. (2010). *Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados*. Quito, Ecuador. FORO Revista de Derecho, No. 13, UASB-Ecuador / CEN.
- Cabanellas, G. (1996). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta.
- Calvopiña, E. (2011). *Regiones Autónomas: nueva forma de organización territorial y nivel de gobierno*. Quito, Ecuador.
- Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomía y Descentralización (2011). Quito, Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Quito, Ecuador.
- Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador – CONGOPE. (2013). Quito, Ecuador.
- Consejo Nacional de Modernización del Estado. (2000). *Propuesta de nuevo modelo de gestión para el Ecuador*. Quito, Ecuador.

- Duguit, L. (1975). *Las Transformaciones del Derecho público y privado*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta.
- FLACSO. (2007). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Recuperado de www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40214.pdf.
- FLACSO. (2008) *La Descentralización y Autonomía en el Ecuador*. Recuperado de www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.
- Hernández, Antonio. (1997). *Derecho Municipal*, Volumen I, Teoría General, 2da Ed. Desalma.
- Hernández Terán, M. (2009). *Descentralización y Gobiernos Autónomos*. Quito, Ecuador: Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ley de Descentralización del Estado y Participación Social. (1997). Quito. Ecuador.
- Matovelle, J. (1980). *Principios Generales de Ciencia Administrativa*. Cuenca, Ecuador. Edición Juan Chacón Zh.
- Moreno Yanes, J. (2013). *Competencias de los gobiernos autónomos descentralizados*. Quito, Ecuador.
- Noguera Fernández, A. (2008). *Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social. Desafíos constitucionales, la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y derechos Humanos.
- Ortiz Hidalgo, G. (2011). *Los Desafíos del nuevo Modelo Constitucional de Descentralización en el Ecuador*. Loja, Ecuador: Recuperado de <http://dspace.utpl.edu.ec>.

- Ortiz, G. (2009). *El nuevo sistema de descentralización en la Constitución de la República*. Loja, Ecuador
- Plan Nacional de Descentralización (2012-2015) elaborado por el Consejo Nacional de Competencias y la SEMPLADES. Quito, Ecuador.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón San Juan Bosco (2014).
- Pérez, E. (2013). *Descentralizaciones y Autonomías*. Quito, Ecuador. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Romero, M. (2011). *La regionalización en la nueva organización territorial del estado*. Loja, Ecuador.
- Ruiz, C. (2013). *La transición hacia una nueva forma de descentralización: El proceso de reforma del Estado en Ecuador a raíz de la aprobación de la Constitución del 2008*. Quito, Ecuador. Imprenta: Creatibros.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). Op. cit.
- Serrano, Cl. (2011). *El proceso de descentralización en el Ecuador proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes*. Quito, Ecuador. Rimisp.
- Universidad verdad (2005). *Administración de Cercanía*. Cuenca. Ecuador: Universidad del Azuay.
- http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/
- www.flacso.org.ec/
- <http://icci.nativeweb.org/>
- <http://www.mpd15.org.ec/>
- <http://www.pichinchauniversal.com.ec/>

