



UNIVERSIDAD  
**SAN GREGORIO**  
DE PORTOVIEJO

**CARRERA DE DERECHO**

**TESIS DE GRADO**

PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE

ABOGADO DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA DEL  
ECUADOR

**TEMA**

“APLICACIÓN DE LAS NUEVAS COMPETENCIAS INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN CHONE.”

**AUTOR**

CARLOS FABRICIO ZAMBRANO CEDEÑO

**DIRECTOR DE TESIS**

AB. YANDRY MANTUANO ZAMBRANO

**PORTOVIEJO - MANABÍ - ECUADOR**

**2013**

## **CERTIFICACIÓN DEL DIRECTOR DE TESIS**

En mi calidad de Director de la Tesis “**Aplicación de las nuevas competencias institucionales del COOTAD del gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Chone**”, requisito previo la obtención del grado académico de abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador;

### **CERTIFICO**

Que el trabajo de investigación jurídica administrativa de la presente tesis es original y fue íntegramente realizado, bajo mi dirección, por el egresado:

**FABRICIO ZAMBRANO CEDEÑO**

Ab. Yandry Mantuano Zambrano

**DIRECTOR DE TESIS**

# **CERTIFICACIÓN DEL TRIBUNAL EXAMINADOR**

## **TESIS DE GRADO**

“APLICACIÓN DE LAS NUEVAS COMPETENCIAS INSTITUCIONALES DEL  
COOTAD DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL  
CANTÓN CHONE”

Del egresado

**FABRICIO ZAMBRANO CEDEÑO**

Sometida a consideración del Tribunal de Sustentación para su respectiva aprobación, como requisito parcial para la obtención del título de Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República.

## **TRIBUNAL**

---

Ab. Jorge Luis Villacreses Palomeque  
COORDINADOR DE LA CARRERA

---

Ab. Yandry Felipe Mantuano Zambrano  
DIRECTOR DE TESIS

---

Ab. María Yokir Reyna Zambrano  
MIEMBRO DEL TRIBUNAL

---

Ab. Ana María Andrade Zamora  
MIEMBRO DEL TRIBUNAL

## **DECLARACIÓN DE AUTORÍA**

La responsabilidad por los hechos, ideas, procesamientos de datos, análisis, conclusiones, recomendaciones y doctrinas expuestos en esta tesis, corresponden exclusivamente a sus autoras y el patrimonio intelectual de tesis de grado corresponderá a la Universidad San Gregorio de Portoviejo.

**FABRICIO ZAMBRANO CEDEÑO**

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a la Universidad San Gregorio de Portoviejo, por haberme dado la oportunidad de llenarme de conocimientos a través de sus catedráticos. Muchas gracias.

**FABRICIO ZAMBRANO CEDEÑO**

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabajo a mi padre, Stenio Zambrano de la Torre, y a mi madre, María de Lourdes Cedeño, a quienes les debo todo lo que soy.

**FABRICIO ZAMBRANO CEDEÑO**

## **RESUMEN**

El presente trabajo de tesis ha sido con el afán de realizar un análisis profundo de la organización territorial del Estado, los niveles de gobierno, la descentralización y las nuevas competencias institucionales del Estado ecuatoriano; todos enmarcados en la Constitución del 2008 y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD.

Así mismo se estudiará el Sistema Nacional de Competencias establecido en el COOTAD, definiendo las competencias exclusivas y concurrentes de cada nivel de gobierno, las facultades y actividades que están establecidos en el mismo código.

Al finalizar la investigación se establecerán específicamente las ordenanzas expedidas por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Chone en función de las nuevas competencias otorgadas por la Constitución del 2008 y el COOTAD.

## **ABSTRACT**

This thesis work has been with the desire to make a deep analysis of the territorial organization of state government levels, decentralization and new institutional competence Ecuador, all framed in the Constitution of 2008 and the Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization, COOTAD.

It also will study the National Skills System established in COOTAD defining exclusive and concurrent powers of each level of government, the powers and activities are established in the same code.

After the research was specifically established ordinances issued by the Government of Chone Autonomous Decentralized according to the new powers granted by the Constitution of 2008 and the COOTAD.



# ÍNDICE

## PÁGINAS PRELIMINARES

CERTIFICACIÓN DEL DIRECTOR DE TESIS.....	ii
CERTIFICACIÓN DEL TRIBUNAL EXAMINADOR.....	iii
DECLARACIÓN DE AUTORÍA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
DEDICATORIA.....	vi
RESUMEN.....	vii
ABSTRACT.....	viii
ÍNDICE.....	ix
INTRODUCCIÓN.....	1

## CAPÍTULO I

### 1. MARCO REFERENCIAL, TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1.1. Marco teórico.....	2
1.1.1. Organización territorial.....	2
1.1.2. Niveles de gobierno.....	10
1.1.3. Descentralización.....	47
1.2. Marco conceptual.....	77

## **CAPÍTULO II**

<b>2. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>82</b>
---	-----------

## **CAPÍTULO III**

### **3. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS**

3.1 . Cuadros estadísticos de los resultados de las encuestas realizadas.....	96
---	----

3.2. Entrevista.....	101
----------------------	-----

CONCLUSIÓN.....	103
-----------------	-----

RECOMENDACIÓN.....	105
--------------------	-----

PROPUESTA.....	106
----------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	107
-------------------	-----

ANEXOS.....	110
-------------	-----

## INTRODUCCIÓN

El texto actual de la Constitución del Ecuador trae varios artículos a partir del 260, que definen las competencias en cada uno de los niveles de gobierno, señala clases de competencias, como son las exclusivas, luego las concurrentes y posteriormente lo que se puede denominar como competencia residual o complementaria.

Estas definiciones son de tanta importancia en la actualidad, en el ámbito jurídico constitucional, administrativo y político, establecidas en el COOTAD, que manda que el territorio del Estado ecuatoriano se desarrolle dentro de un régimen de descentralización en lo político y administrativo, cuestión que se pretende lograr a través de un sistema progresivo de transferencias de competencias, con el objetivo básico y primero de compensar las inequidades dentro del desarrollo territorial, conforme se expresa en el artículo 1 del COOTAD.

De ahí se justifica plenamente el análisis del tema materia de esta tesis, enmarcada en las nuevas competencias institucionales del GAD de Chone, por lo tanto se determinarán las ordenanzas y reglamentos expedidos por este a partir de la vigencia de la Constitución y el COOTAD.

# CAPÍTULO I

## 1. MARCO TEÓRICO, REFERENCIAL Y CONCEPTUAL

### 1.1. MARCO TEÓRICO

#### 1.1.1. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Sobre las bases de los principios constitucionales que sustentan el nuevo ordenamiento territorial así como la organización de los distintos niveles que componen los gobiernos autónomos descentralizados, es indispensable aterrizar en el análisis de la estructura y particularidades que los caracterizan, a raíz de las innovaciones que se introdujeron en el texto constitucional de Montecristi.

En primer lugar es necesario comprender la organización territorial del Estado para posteriormente intentar definir con mayor claridad, la lógica de los niveles de gobierno que los rigen. Bien vale recordar que el territorio es uno de los elementos básicos que conforman un Estado al ser “la superficie de suelo dentro del cual es válido el poder y soberanía de un gobierno”<sup>1</sup> (MIDIN, 2002, p. 196).

Sobre la organización territorial, el tratadista colombiano, Augusto Hernández Becerra indica:

El ordenamiento territorial no es, como algunos han creído, simple cuestión de “técnica administrativa” sino un asunto eminentemente político, pues

---

<sup>1</sup> Ministerio del Interior., y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2002). *Diccionario de la Administración Pública Chilena*. Chile: LOEM Ediciones.

define las reglas de relación entre individuo y su comunidad, por una parte, y el gobierno por la otra. Tras la diversidad geográfica resultante de la división del territorio estatal se ocultan las realidades demográficas y socio económicas, que subyacen a cualquier sistema de ordenamiento territorial.<sup>2</sup> (Hernández, 2001, p. 18)

En esta línea, el precitado autor destaca dos puntos de vista que provocan una importante tensión a la hora de arribar al diseño de la organización territorial y que devienen del Estado y la comunidad:

Por una parte, el del Estado: predomina la visión del interés general, elevado a un gran nivel de abstracción, que se encarna en la nación, el pueblo, la república, el país. Se expresa en términos macroeconómicos, se diagnostica a partir del comportamiento de los grandes indicadores de la actividad económica. Por otra parte está el de la comunidad, en donde el interés general adopta las proporciones a escala local y seccional. Así se concibe el gobierno en función de problemas reales y específicos que afectan a las personas en condiciones concretas de su existencia, en su hábitat real, en su vida cotidiana: servicios, derechos humanos, empleo, calidad y costo de vida, democracia local. Según los términos que se desarrolle en contrapunto de fuerzas e intereses, aparece una amplia gama de tipos de organización territorial.<sup>3</sup> (Hernández, 2001, p. 18)

---

<sup>2</sup> Hernández, Augusto. (2001). *Fundamentos Constitucionales del ordenamiento territorial colombiano en Regímenes de las entidades territoriales*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

<sup>3</sup> Hernández, Augusto. (2001). *Fundamentos Constitucionales del ordenamiento territorial colombiano en Regímenes de las entidades territoriales*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Dentro de un proceso de construcción de un modelo territorial resulta imprescindible un debate que confronte las distintas visiones acerca del desarrollo de los mecanismos más adecuados que logren la consolidación de un Estado que acerque su gestión a los ciudadanos. La apuesta del modelo territorial se orienta a la consolidación de un Estado fuerte pero poli céntrico, cuyo desarrollo tiene como carta de navegación, el Plan Nacional de Desarrollo.

Uno de los principios primordiales, que inspiran la organización territorial y el diseño de gobierno del Estado ecuatoriano, es la promoción del desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Correlativamente el artículo 4 de la Constitución ecuatoriana consagra al territorio del Ecuador como:

Una unidad geográfica e historia que comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio subyacente continental, insular y marítimo, circunscrito a los límites determinados por los tratados vigentes.<sup>4</sup> (Nacional, 2008, art. 4)

En un sentido amplio, el ejercicio de las competencias de los organismos que conforman el estado se circunscribe a un espacio territorial; por tanto el criterio de

---

<sup>4</sup> Constituyente Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

atribución de competencias es inescindible de la organización territorial que lo rige. Al respecto la Corte Suprema de Justicia, acerca de la jurisdicción territorial dictaminó:

Es imposible que un Juez o funcionario cualquiera pueda despachar todos los asuntos que ocurran en la nación. Por pequeña que esta sea, la división de su territorio es indispensable para la organización de los Poderes y el ejercicio de las funciones públicas; y, dividido el territorio, cada funcionario local debe ejercer sus atribuciones únicamente dentro de su respectiva jurisdicción y en ella han de ventilarse los asuntos inherentes a la misma.<sup>5</sup> (Nacional, 1983, p. 298)

Aplicando este principio al Poder Judicial, constituye la distribución de la jurisdicción por el territorio; produce dos consecuencias: la primera es que ningún juez pueda ejercer jurisdicción fuera de su territorio; y segundo que cada cuestión judicial se ha de ventilar en el juzgado territorial a que corresponda. La primera está íntimamente relacionada con la organización de los Poderes Públicos, no puede ser alterada por la voluntad de las partes, ni está sujeta de ningún modo al consentimiento de ellas. La segunda, encaminada, en lo civil, al objeto de facilitar a los individuos el acceso a los tribunales y el ejercicio de los medios de defensa, es de orden privado y puede ser objeto de transacciones o renunciaciones; pues, ningún interés social exige que una cuestión civil se ventile en un lugar y no en otro; y aquello atañe exclusivamente al interés de las partes.

---

<sup>5</sup> Nacional, Corte. (1983). *Gaceta Judicial Año LXXXIV Serie No. 4*. Quito, Ecuador: Gaceta Judicial del 20 de octubre.

Sin duda, la organización del territorio se orienta a la consecución de objetivos nacionales que conforme se analizó en el artículo pertinente, reposan en la Norma Fundamental y se trazan con el detalle dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Concretamente, el Plan Nacional de Desarrollo menciona que:

El territorio y la geografía al ser, las depositarias de la historia económica, política, social de un país o región, constituyen la expresión espacial de los diversos modos de acumulación y distribución de riqueza, por lo que dichos fueros deben ser entendidos con funciones específicas y articularse de una manera complementaria que promuevan la igualdad de oportunidades, asegurando el acceso equitativo a servicios básicos, salud, educación, nutrición, hábitat digno y a los recursos productivos.<sup>6</sup> (Plan Nacional del Buen Vivir, 2009, p. 69)

Justamente el objetivo octavo del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, al demarcar la estrategia nacional territorial reafirma la determinación del constituyente y el gobierno central por promover asociaciones entre diversos espacios geográficos del país y “particularmente impulsar la conformación de sistemas estructurados en red que favorezcan el desarrollo endógeno del país”<sup>7</sup> (Plan Nacional del Buen Vivir, 2009, p. 69), cometido que implica “rebosar concepciones planas que propugnan la competencia y no la complementariedad, que pretenden hablar de territorios ganadores sin comprender que no debería haber territorios perdedores”<sup>8</sup> (Plan Nacional del Buen Vivir, 2009, p. 69). Evidentemente, dicho Plan, atribuye a la configuración del territorio ecuatoriano, el condicionamiento de la localización de

---

<sup>6</sup> SEMPLADES. (2008). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito, Ecuador: SEMPLADES.

<sup>7</sup> SEMPLADES. (2008). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito, Ecuador: SEMPLADES.

<sup>8</sup> SEMPLADES. (2008). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito, Ecuador: SEMPLADES.



infraestructuras, los modos de transporte, los sistemas de producción agrícola y la ubicación industrial. En virtud de todo lo anotado, puede resumirse que el territorio es el espacio “donde se concretizan y plasman las diferentes políticas, tanto públicas como privadas”<sup>9</sup> (Plan Nacional del Buen Vivir, 2009, p. 89).

En función de las perspectivas y objetivos enunciados, la nueva orientación territorial del Estado apunta a que la acción de los distintos niveles de gobierno que tradicionalmente han regido y en alguna medida, se mantienen tanto en la Constitución Vigente como en el flamante COOTAD, se traduzca gradualmente en la conexión horizontal de las regiones a fin de disminuir los equilibrios territoriales, reconociendo la existencia de provincias extremadamente pobres y otras con alta concentración de riqueza.

Dentro de sus objetivos el COOTAD apunta a “la organización territorial del Estado ecuatoriano equitativa y solidaria, que compense las situaciones de injusticia y exclusión existentes entre las circunscripciones territoriales”<sup>10</sup> (Nacional, 2010, Art. 2) y señala como uno de sus principios el de equidad interterritorial en virtud del cual “la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos”<sup>11</sup> (Nacional, 2010, Art. 3).

Es así, que la organización territorial planteada en la Carta Constitucional y en el COOTAD se orienta a la consecución de una progresiva articulación y

---

<sup>9</sup> SEMPLADES. (2008). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito, Ecuador: SEMPLADES.

<sup>10</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>11</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

complementación de los territorios, a los que se les dota de distintos niveles de gobierno en función de las categorías reconocidas por el capítulo segundo del título tercero de la Carta Magna, que desarrolla la organización territorial del Estado. En tal sentido, el artículo 28 del COOTAD es claro en determinar que “cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado”<sup>12</sup> (Nacional, 2010, Art. 28). Por lo tanto no deben confundirse los tipos de organización territorial con los niveles de gobierno que los rigen.

El artículo 242 de la Constitución, dispone que “la organización territorial del Estado se conforma por regiones, provincias, cantones y parroquias rurales”<sup>13</sup> (Nacional, 2008, art. 242), al tiempo que reconoce la constitución de regímenes especiales por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población. Se incluye dentro de la categoría de “regímenes especiales a los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales”<sup>14</sup> (Nacional, 2008, art. 242).

A continuación, la Constitución ecuatoriana desarrolla con amplitud, la conformación de las regiones autónomas. Tal articulación territorial debe “procurar el equilibrio interregional, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuenca”<sup>15</sup> (Nacional, 2008, art. 244).

---

<sup>12</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>13</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>14</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>15</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

En consecuencia con esta lógica territorial, la norma suprema contempla la creación de distritos metropolitanos ante la propuesta del cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con el número de habitantes mayor al siete por ciento de la población.

Del mismo modo la Constitución ecuatoriana reconoce “las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas, encargando la norma legal correspondiente regular su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación”<sup>16</sup> (Nacional, 2008, art. 248).

Merece especial atención el tratamiento consignado al territorio de las provincias amazónicas, mismo que constituye una circunscripción territorial especial, la cual debe contar con “una planificación integral recogida en una ley que incluya aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*”<sup>17</sup> (Nacional, 2008, art. 250). En concordancia, con lo prescrito en el artículo 250 de la Constitución se denomina al territorio de las provincias amazónicas como “ecosistema amazónico”<sup>18</sup> (Nacional, 2008, art. 250), lo que inextricablemente ata su ordenamiento a la del Estado central y gobiernos autónomos descentralizados de adoptar políticas de desarrollo sustentable que,

---

<sup>16</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>17</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>18</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía.

El siguiente gráfico ilustra lo estamentos territoriales establecidos en la Constitución ecuatoriana y el COOTAD:

### **Organización territorial**

Territorial	Gobiernos	Regímenes especiales	
<b>Regiones</b>	Gobierno Regional		
<b>Provincias</b>	Gobierno Provincial	Galápagos	Circunscripciones indígenas, afroecuatorianas y montubias
<b>Cantones</b>	Gobierno Autónomo Municipal	Distritos metropolitanos	
<b>Parroquias rurales</b>	Junta Parroquial Rural		

#### **1.1.2. LOS NIVELES DE GOBIERNO DENTRO DE LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA Y EL COOTAD**

Revisado el marco general de la organización territorial del Estado, la Constitución reconoce como gobiernos autónomos descentralizados a “las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los

consejos provinciales y los consejos regionales”<sup>19</sup> (Nacional, 2008, art. 238). El régimen de tales gobiernos se rige por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, al que constitucionalmente se le ordena establecer “un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo, así como definir las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”<sup>20</sup> (Nacional, 2008, art. 239).

Dentro del artículo 240 de la norma constitucional ecuatoriana, se confiere a los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones, “facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”<sup>21</sup> (Nacional, 2008, art. 240), estatuyéndose además, “facultades reglamentarias”<sup>22</sup> (Nacional, 2008, art. 240) para las juntas parroquiales. Finalmente se enuncia la potestad de tales gobiernos, para ejercer “facultades ejecutivas”<sup>23</sup> (Nacional, 2008, art. 240).

Es de vital importancia señalar que dentro de este ámbito, el COOTAD confiere personalidad jurídica de derecho público, así como autonomía política, administrativa y financiera a los gobiernos seccionales autónomos señalados en el artículo 238 de la Constitución.

---

<sup>19</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>20</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>21</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>22</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>23</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

La separación de las facultades, normativas y ejecutiva, que se aprecia en las normas constitucionales referidas, se expresa en el COOTAD a través de la atribución de la primera a “los consejos regionales, provinciales, concejos metropolitanos y municipales”<sup>24</sup> (Nacional, 2010, Art. 7); y, de la segunda, a “los gobernadores regionales, prefectos, alcaldes cantonales o metropolitanos y presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales”<sup>25</sup> (Nacional, 2010, Art. 9). Debe indicarse que a las juntas parroquiales se les atribuye facultades reglamentarias, conforme se analizará en detalle al abordarse las competencias de dicho nivel de gobiernos.

Antes de emprender el análisis detallado de cada circunscripción territorial y su correspondiente nivel de gobierno, debe indicarse que la inclusión de la región como un nuevo nivel dentro de la organización territorial del Estado, no ha estado exenta de críticas. En el contexto ecuatoriano, el jurista español Roberto Viciano, asesor cercano a la Asamblea Constituyente de Montecristi, indica que “la nueva Carta Magna, mantuvo la fisionomía tradicional de la organización territorial del Estado ecuatoriano”<sup>26</sup> (p. 105).

El constituyente del 2008 no ha procedido a la simplificación de la compleja estructura territorial diseñada en la Constitución de 1998 que se mostraba inadecuada para un país con escasos recursos y con graves problemas de funcionamiento administrativo. Pues resulta evidente que una multiplicación de instancias de gobierno encarece el coste de funcionamiento del Estado y

---

<sup>24</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>25</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>26</sup> Viciano, Roberto. *Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la nueva Constitución*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

dificulta la gestión pública por la yuxtaposición de administraciones a las que el ciudadano debe recurrir para resolver sus problemas, las cuales muchas veces acaban colisionando entre si y, fruto de la descoordinación, no resuelven las necesidades sociales. El constituyente no solo desperdió la oportunidad de racionalizar la organización territorial del Estado, sino que la complejizó aún más al incluir el nivel de gobierno regional que auto configurado desde la voluntad de las provincias limítrofes y con una legitimidad autónoma del Estado incluso podría conducir a agravar algunos de los problemas que se querían combatir, pues los criterios de identidad de la población pueden no coincidir con los tecnocráticos del Estado.<sup>27</sup> (p. 107).

Regiones. Como se había anotado previamente ni la Constitución ni el COOTAD proveen de manera explícita el rol de las regiones, sin embargo de la lectura global del texto constitucional ecuatoriano, de los objetivos del mencionado código y de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013), se observa a grandes rasgos, que la construcción de este espacio territorial y de su nivel de gobierno seccional apuntan a la integración de gestión de territorios horizontalmente y equilibradamente agrupados a fin de superar la atomización del territorio nacional, así como alcanzar el “desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana y el desarrollo social y económico de la población”<sup>28</sup> (Nacional, 2010, Art. 2).

---

<sup>27</sup> Viciano, Roberto. *Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la nueva Constitución*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

<sup>28</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

Los principales objetivos y pautas para la conformación de regiones son los siguientes:

- ✓ La investigación de zonas más amplias que las actuales 24 provincias a través de la agrupación de territorios provinciales a fin de facilitar mediante un nivel de gobierno intermedio la planificación y gestión de políticas de desarrollo sustentable.
- ✓ El impulso de territorios equilibrados que se estructuren en espacios con equivalentes pesos poblacionales, de infraestructura, aparato productivo y económico.
- ✓ La estructuración de territorios que cuenten con recursos naturales y espacios que preferiblemente, comprendan diversos niveles altitudinales y que obtengan ventajas comparativas de sus condiciones especiales.
- ✓ El liderazgo de las provincias con mayores niveles de desarrollo para que impulsen de manera solidaria y complementaria el crecimiento de sus provincias colindantes con las que integren el nuevo nivel de gobierno.
- ✓ La supresión de la atomización del territorio nacional.
- ✓ La consecución de un nivel de gobierno autónomo mediante la conformación voluntaria de un gobierno seccional regional con mayores competencias, a través de la elaboración de un estatuto autonómico ratificado en consulta popular por las provincias que autodefinan conformarse como región autónoma.
- ✓ La generación de procesos de articulación horizontal del territorio nacional que permita potenciar las complementariedades productivas entre



diversos pisos ecológicos, promoviendo nuevos espacios de intercambio y construcción identitaria.<sup>29</sup> (García, 2009, p. 77)

“Las regiones se constituyen por dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional”<sup>30</sup> (Nacional, 2010, Art. 15). Debe procurarse que la constitución de regiones se efectúe en el marco del “equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de las cuencas”<sup>31</sup> (Nacional, 2010, Art. 15).

Al respecto el artículo 15 del COOTAD, literalmente dispone:

Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en su conjunto se superior al cinco (5%) de la población nacional, formarán regiones, de acuerdo con la Constitución y la ley. Para la conformación de regiones se requerirá y garantizará obligatoriamente que exista equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica y manejo integrado de cuencas, en los términos establecidos en la Constitución, y que el territorio de la región a conformarse no supere el veinte por ciento

---

<sup>29</sup> García, Juan., Larrera, Ana. y Muñoz, Pabel. (2009). *El nuevo pacto territorial: Descentralización y autonomías en la nueva Constitución*. Quito, Ecuador: Subsecretaría de Reforma del Estado de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

<sup>30</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>31</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

del territorio nacional. Se crearán incentivos económicos y de otra índole para que las provincias se integren en regiones.<sup>32</sup> (Nacional, 2010, Art. 15)

En ese contexto, una buena prueba de la apuesta del constituyente para fomentar la conformación de regiones, es “la obligatoriedad de creación de incentivos económicos para promover su constitución”<sup>33</sup> (Nacional, 2008, art. 244). Adicionalmente, merece la pena resaltar que la disposición transitoria primera de la Constitución establece “el plazo de 8 años para la conformación de regiones autónomas”<sup>34</sup> (Nacional, 2008, transitoria 1ra.). En este contexto, la disposición transitoria tercera del COOTAD, dispone que “dicho plazo deberá contarse a partir de su expedición”<sup>35</sup> (Nacional, 2010, transitoria 3ra.).

A continuación, la disposición transitoria cuarta del mismo código precitado, confiere significativos “incentivos adicionales para las regiones que se constituyan en un plazo menor al referido”<sup>36</sup> (Nacional, 2010, transitoria 4ta.). Finalmente, es remarcable la disposición transitoria tercera del COOTAD, la cual dispone que “la situación de las provincias que no hubieren concluido el proceso de regionalización, así como de aquellas que no se integraren a este tipo de régimen, será resuelta

---

<sup>32</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>33</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>34</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>35</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>36</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

mediante ley por la Asamblea Nacional, por supuesto, ante a iniciativa del Presidente de la República”<sup>37</sup> (Nacional, 2010, transitoria 3ra.).

Los claros derroteros marcados por la Constitución y el COOTAD para la conformación de regiones, han provocado las críticas de diversos sectores que han calificado a dicho proceso como dirigido, a espaldas de las preferencias políticas de los ciudadanos y por lo tanto empeñado en la organización del país en unidades territoriales, predeterminadas desde el gobierno central.

No obstante de que los requisitos de la conformación de regiones van de la mano de un intenso proceso de generación de acuerdos entre las provincias involucradas, por un lado, porque su nacimiento se circunscribe a la voluntad popular y por el otro, porque la generación del proyecto de estatuto supone la consecución de consensos políticos entre actores involucrados, la determinación de un procedimiento y plazo impugnables como los anteriormente referidos, no deja ninguna duda la intención del legislador, a fin de que todas las provincias, se integren, sin excepción, a una región.

Debe advertirse que tal disposición transitoria condiciona tal procedimiento a las provincias que no hubieren concluido el proceso o no integraren ninguna región. En este marco y a la luz del pronunciamiento popular requerido en consulta para la constitución de regiones, bien puede afirmarse, que en el caso de provincias, que hubieren emprendido o integrado el procedimiento especial para la constitución de regiones establecido en el artículo 245 de la Constitución, truncado finalmente por el

---

<sup>37</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

rechazo de la ciudadanía en las urnas, tal proceso debería considerarse como concluido.

En ese sentido, puede asumirse que el plazo establecido en la referida disposición transitoria, rige para las provincias que no hubiesen iniciado o formado parte de un proceso para la conformación de una región. Sin perjuicio de las potestad del Presidente de la República para remitir un proyecto de ley a la Asamblea Nacional, para decidir la situación de tales provincias, a la luz del artículo 245 de la Constitución que dispone “un procedimiento especial para la conformación de regiones”<sup>38</sup> (Nacional, 2008, Art.245).

Conforme se aprecia, las regiones autónomas regentadas por los gobiernos regionales constituyen la principal innovación del nuevo modelo de organización territorial y de gobierno consagrado en la Carta política, cuyo proceso de edificación precisa de la participación de distintas funciones del Estado así como de la ciudadanía, cuyo pronunciamiento favorable es un requisito ineludible para la constitución de dicho nivel.

Requisitos para su conformación. El marco general que provee los requisitos de conformación de las regiones consta en el artículo 244 de la Constitución ecuatoriana (2008):

Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto

---

<sup>38</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán 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 las cuencas. La Ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.<sup>39</sup> (Nacional, 2008, Art. 244)

Como requisitos iniciales a verificarse previo a la constitución de regiones se observan, la unión de dos o más provincias con continuidad territorial, la superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, que en la actualidad se encuentra en los catorce millones doscientos setenta y cinco mil habitantes.

Es decir, además de los requisitos de superficie de dos o más provincias con continuidad territorial se precisa de “una población de aproximadamente a setecientos quince mil habitantes”<sup>40</sup> (INEC, 2012, ¶ 1).

En este orden, debe anotarse que el artículo 13 del COOTAD dispone que “la inobservancia de los requisitos en la creación de regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, previstos en la Constitución y el COOTAD, acarreará la nulidad del acto normativo”<sup>41</sup> (Nacional, 2010, art. 13).

---

<sup>39</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>40</sup> INEC. (2010). *Censo de población y vivienda*. Ecuador: [www.inec.gov.ec](http://www.inec.gov.ec).

<sup>41</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

Excede las fronteras del presente análisis, el examen de las nulidades de los actos de poder público y su declaración dentro del COOTAD, sin embargo teniéndose en cuenta que a excepción de las parroquias rurales, la creación de regiones, provincias y cantones, precisan de ley, la omisión de requisitos en tales casos merecerá una acción de inconstitucionalidad.

El artículo 14 del COOTAD define a la región como “la circunscripción territorial conformada por las provincias que se constituyan como tal de acuerdo con el procedimiento y requisitos previstos en la Constitución, este código y su estatuto de autonomía”<sup>42</sup> (Nacional, 2010, art. 14).

A continuación el artículo 15 del mismo Código, recoge los mismos requisitos previstos en el artículo 244 de la Constitución ecuatoriana, pero se incluye una limitación a la extensión del territorio de la región, “el cual no deberá superar el veinte por ciento del total del territorio nacional”<sup>43</sup> (Nacional, 2010, art. 15).

La iniciativa para la conformación de regiones autónomas corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales:

De conformidad con lo previsto en la Constitución, el proceso de conformación de regiones tendrá lugar de acuerdo con las siguientes reglas:

---

<sup>42</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>43</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

a) La iniciativa para la conformación de una región corresponderá a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y se iniciará con las resoluciones adoptadas por los consejos provinciales respectivos, con el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de cada consejo.<sup>44</sup> (Nacional, 2010, Art. 16).

Del artículo transcrito se desprende que la iniciativa de la conformación de regiones, inicia con la verificación de la concurrencia de las resoluciones de los gobiernos provinciales de constituirse en región, cuya adopción precisa del voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de cada cuerpo colegiado. Tal decisión constituye el punto de partida para la preparación de los proyectos de regionalización y de estatuto de autonomía regional.

Con las resoluciones adoptadas por los respectivos consejos provinciales, se da paso a la preparación del proyecto de ley de regionalización y un proyecto de estatuto de autonomía regional de acuerdo al inciso final del artículo 16, literal a) del COOTAD, que determina:

b) Proyecto de ley.- El proyecto de ley orgánica de creación de la región contendrá la declaración de creación y la delimitación de su territorio. En la exposición de motivos se incluirá la información de sustento que justifique el cumplimiento de los principios, requisitos y criterios constitucionales de la organización territorial. El proyecto de ley no podrá modificar límites territoriales de las provincias que conforman la región.

---

<sup>44</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

El proyecto será presentado por los prefectos o prefectas al Presidente de la república quién verificará el cumplimiento y apego obligatorio a los principios, requisitos y criterios previstos en la Constitución para el proceso de conformación de regiones y organización del territorio, y lo remitirá a la Asamblea Nacional para el inicio del procedimiento legislativo correspondiente, solo en caso de que cumpla con los criterios y requisitos constitucionales y legales.<sup>45</sup> (Nacional, 2010, Art. 16)

A la luz de este literal, debe advertirse que las regiones constituyen agrupación territorial de dos o más provincias; por lo tanto no opera una modificación de límites de las provincias que conforman la región. En resumen, la región se constituye por una determinada conragación territorial a la que se le dota de un nivel de gobierno que si bien no afecta los límites de la provincia que la conforman, efectivamente modifica la división política administrativa del país.

Paralelamente, debe resaltarse que el Presidente de la República ejerce control constitucional y legal del referido proyecto de ley, el cual se traducirá en la práctica a un examen previo de las iniciativas de constitución de regiones, al amparo del artículo 135 de la Constitución, que establece “como facultad exclusiva del Presidente de la República, la presentación de proyectos de ley que modifiquen la división política administrativa del país”<sup>46</sup> (Nacional, 2008, Art. 135). De la lectura de la disposición constitucional que consta en el referido artículo en concordancia con lo dispuesto en el artículo 245 de la Carta Política, puede asumirse que si bien la

---

<sup>45</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>46</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.



iniciativa de la conformación de una región autónoma corresponde a los gobiernos provinciales, la iniciativa para presentar el proyecto de ley que la constituya, es facultad privativa del Presidente de la República.

Sin duda alguna la interpretación de la titularidad de la presentación del proyecto de ley, así como la eventual negativa del Presidente de la República para la constitución de determinadas regiones, será una importante fuente de conflictos, la Ley Orgánica de la Función Legislativa tampoco esclarece la titularidad de la iniciativa para la presentación de leyes de constitución de regiones, al transcribirse dentro de su artículo 67, lo dispuesto en el artículo 245 de la Constitución.

Posteriormente el tercer inciso del literal c) del artículo 16 del COOTAD, impone a la Asamblea Nacional “la obligación de aprobar el proyecto de ley en un plazo máximo de ciento veinte días contados desde su recepción; en caso de no pronunciarse dentro de este plazo, éste se considerará aprobado”<sup>47</sup> (Nacional, 2010, Art. 16).

Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes, por tratarse de ley orgánica a la luz del artículo 133, numerales 3 y 4. En el caso que se decidiera el rechazo o archivo del proyecto de ley, deberá contarse con el voto de las dos terceras partes de los asambleístas.

El literal c) del artículo 16 del COOTAD dispone que:

---

<sup>47</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

El estatuto aprobado por el gobierno provincial serpa la norma institucional básica de la región. Corresponde al estatuto señalar la denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno autónomo descentralizado regional y su sede, así como la identificación de sus competencias, bienes, rentas y recursos propios. Además el estatuto preverá, de manera obligatoria, estructuras desconcentradas para la gestión de sus competencias.<sup>48</sup> (Nacional, 2010, Art. 16).

No obstante, debe precisarse que los gobiernos provinciales que pretenden constituir una región, aprueban meramente un proyecto de estatuto que debe ser remitido por parte de los respectivos prefectos provinciales, a la Corte Constitucional, a fin de que dicho organismo “emita el dictamen de constitucionalidad correspondiente en un plazo máximo de 45 días”<sup>49</sup> (Nacional, 2010, Art. 16), el mismo que se entenderá favorable si dicha magistratura no se pronuncia dentro del tiempo indicado.

En el evento de que la Corte Constitucional considere que el proyecto es contrario a las disposiciones constitucionales, declarará devolver el proyecto a los prefectos o prefectas proponentes, a fin de que enmienden los errores observados por la Corte e incorporen las modificaciones que aseguren la conformidad del proyecto de estatuto de autonomía con la Constitución.

Con las modificaciones, la Corte Constitucional emitirá su dictamen en un plazo máximo de 10 días, contados desde que el estatuto vuelva a su

---

<sup>48</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>49</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

conocimiento. En caso de que el dictamen sea negativo se podrá volver a presentar el estatuto con las reformas que permitan su conformidad con la Constitución, e iniciar el trámite nuevamente”<sup>50</sup> (Nacional, 2010, Art. 16).

Finalmente, una vez aprobado el proyecto de la región por parte de la Asamblea y emitido el dictamen favorable por la Corte Constitucional, se convocará a consulta popular en las provincias que pretendan constituir, a fin de que se pronuncien sobre el estatuto regional, el cual regirá únicamente si es aprobado con la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, aprobación que también pondrá en vigencia la ley orgánica de creación de la región. Conformada la región por la promulgación de la ley y el estatuto, comienza a transcurrir el plazo de 45 días para convocar a elecciones regionales a fin de nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.

El Consejo Nacional Electoral realizará la convocatoria a consulta popular dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud. La consulta popular se realizará en la misma fecha en distintas provincias, de conformidad con lo prescrito en la Constitución, y será financiada por los respectivos gobiernos provinciales.<sup>51</sup> (Nacional, 2010, Art. 16).

Si la consulta se aprobare con la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, la ley y el estatuto entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial y empezará a transcurrir el plazo de

---

<sup>50</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>51</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

cuarenta y cinco días para que el Consejo Nacional Electoral realice la convocatoria a elecciones de gobernador o gobernadora regional, y de consejeros y consejeras regionales.<sup>52</sup> (Nacional, 2010, Art. 16)

Si la consulta popular no obtuviere la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, esta podrá volver a convocarse posteriormente en las provincias donde no haya sido aprobada, sin necesidad de iniciar otro proceso, por iniciativa del consejo provincial respectivo.<sup>53</sup> (Nacional, 2010, Art. 16)

Además debe indicarse que tampoco se demarca con claridad el canal que debe seguirse para resolver el conflicto que devendría en el evento de que, en el marco de un proceso de creación de regiones se cuente con un proyecto de estatuto provisto de un dictamen favorable de constitucionalidad pero carente de la ley orgánica de creación de la región, por la negativa del Presidente de la República a remitir dicho proyecto a la Asamblea Nacional, dentro del polémico control previo de constitucionalidad y legalidad que se le atribuye en el COOTAD, en sujeción a la facultad privativa del ejecutivo para presentar proyectos de ley que modifiquen la división política-administrativa del país.

No obstante queda claro que, o bien la falta del proyecto de estatuto o del proyecto de ley de creación de la región, imposibilita que se lleve a cabo la convocatoria a consulta popular. De todas maneras, se colige la responsabilidad

---

<sup>52</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>53</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

política del Presidente de la República de no obstaculizar tales iniciativas, facilitando la enmienda de proyectos de ley que no cumplan con determinados requisitos.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua (2001, p. 5), dentro de las varias acepciones que consigna a la palabra estatuto la define como “el régimen jurídico o legal al cual están sometidas las personas o las cosas, en relación con la nacionalidad o el territorio”<sup>54</sup>, así como el “establecimiento, regla que tiene fuerza de ley para el gobierno de un cuerpo”.<sup>55</sup>

Tomando como base a estas definiciones, el Dr. Morales Tobar (2010) define al estatuto como:

Aquella categoría que permite a un conglomerado social determinado, conocer a ciencia cierta el mundo del desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas, sus obligaciones, prohibiciones, derechos y garantías, cuestiones éstas que le dan una determinada condición jurídica dentro del convivir social, esto es lo que se denomina estatus, de cara a dicho estatus deviene la relación jurídica del estatuto, téngase en cuenta que, como dijimos al inicio dichas atribuciones están contempladas en el Código Político, para organizaciones jurídicas como las anotadas, siendo que el conglomerado social regulado por dichas normas, no debe renunciar en ningún caso al ser autónomo de dichas entidades.<sup>56</sup> (p. 15)

---

<sup>54</sup> Academia, Real Española. (2001). Diccionario de la lengua española. (22° Ed.). España: Autor.

<sup>55</sup> Academia, Real Española. (2001). Diccionario de la lengua española. (22° Ed.). España: Autor.

<sup>56</sup> Tobar, Marco. (2010). *El Procedimiento Administrativo*. Loja, Ecuador: UTPL.

Adentrándose en el tratamiento constitucional conferido por la norma fundamental al estatuto dentro del ámbito seccional, el referido jurista remarca “la atribución constitucional señalada para las regiones para la emisión de su propio estatuto, bajo los requisitos previos de constitucionalidad a la luz de los artículos 245 y 246 de la ley primera”<sup>57</sup> (p. 15)

Conforme se desprende del procedimiento de creación de regiones tanto la iniciativa de la elaboración del proyecto de ley de regionalización como la presentación del proyecto de estatuto, alumbradas por la decisión mayoritaria y concurrente de los gobiernos provinciales que pretenden conformar la región, constituye la primera expresión jurídica necesaria para iniciar el proceso de regionalización.

Evidentemente la posterior refrendación popular del proyecto de estatuto supone obligatorio e inmediato cumplimiento, de acuerdo al inciso tercero del artículo 106 de la Constitución ecuatoriana, disposición que se articula con lo establecido en su artículo primero que además de proclamar la organización republicana y el gobierno descentralizado del Ecuador, radica a la soberanía en el pueblo, “cuyas voluntades el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”<sup>58</sup> (Nacional, 2008, Art. 1).

El procedimiento de aprobación del estatuto demanda la intervención de los gobiernos provinciales y la Corte Constitucional y su refrendación final precisa del

---

<sup>57</sup> Tobar, Marco. (2010). *El Procedimiento Administrativo*. Loja, Ecuador: UTPL.

<sup>58</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

pronunciamiento popular favorable a través de la consulta, como forma de participación directa reconocida en la Constitución. De modo que el procedimiento especial que reviste la puesta en vigencia tanto del estatuto regional como de la ley de creación de la región los dota de un carácter especial, cuya reformación debe igualmente seguir, determinados recaudos.

En este orden, el artículo 6, literal a), del COOTAD garantiza la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, prohibiendo particularmente a cualquier autoridad o funcionario, “derogar, reformar o suspender la ejecución de estatutos de autonomía; normas regionales; ordenanzas provinciales, distritales y municipales; reglamentos, acuerdos o resoluciones parroquiales rurales expedidas por sus autoridades en el marco de la Constitución y leyes de la República”<sup>59</sup> (Nacional, 2010, Art. 6).

Los estatutos que constituyen la región confieren “funciones al gobierno autónomo regional”<sup>60</sup> (Nacional, 2010, Art. 31) y al consejo regional<sup>61</sup> (Nacional, 2010, Art. 34), el cual es “el órgano de legislación y fiscalización del mencionado nivel de gobierno y en tal virtud tiene la potestad para reformar el estatuto de autonomía regional con sujeción al proceso en él establecido y previo dictamen favorable de la Corte Constitucional”<sup>62</sup> (Nacional, 2010, Art. 34). Además dichas normas estatutarias pueden establecer “causales de destitución de los consejeros,

---

<sup>59</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>60</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>61</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>62</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

asignar atribuciones a los consejeros regionales vicegobernador regional”<sup>63</sup>  
(Nacional, 2010, Art. 39).

Debe subrayarse que tanto el artículo 3 literal e) como la disposición general cuarta del COOTAD consagran la “complementariedad con los estatutos de autonomía”<sup>64</sup> (Nacional, 2010, Art. 3), disponiendo que las normas contenidas en el “título VII y IX” de dicho código, “regirán en todo aquello que no se encuentre específicamente regulado en sus correspondientes estatutos de autonomía”<sup>65</sup> (Nacional, 2010, disposición general 4).

De manera que se establece un mecanismo de cooperación, que en el ejercicio de la potestad normativa de los gobiernos regionales se engarza con lo dispuesto en el COOTAD y demás normativa especial.

El artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador no enlista dentro de las normas a considerarse en el orden jerárquico de aplicación, a los estatutos de autonomía. Sin embargo el procedimiento especial que la Norma Primera precisa para su creación, aprobación y reforma dentro de los artículos 245 y 246, impide equipararlo ya sea a una ley orgánica o una norma regional. Este orden el referido artículo 425 de la Constitución consagra el principio de competencia, en cuya virtud la aplicación del principio de jerarquía normativa, debe atender de modo especial, las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

---

<sup>63</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>64</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>65</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.



Tal recaudo sumado al dictamen de constitucionalidad previo para su aprobación y reforma, revestidos por la garantía de autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados, confiere a la norma estatutaria de especial protección frente a las demás normas del ordenamiento jurídico, lo que en el ámbito de las competencias que les corresponde regir y en la mayoría de los casos fundar, confiere a tales normas estatutarias prevalencia sobre todas normas inferiores a la Constitución.

En este marco, las normas regionales sí son consideradas dentro del artículo 425 de la Constitución ecuatoriana, sin embargo su ubicación en el orden jerárquico determinado en dicho artículo, en inciso supondrá asumir su subordinación a las normas de rango legal. Sin embargo debe reiterarse el alcance del principio de competencia dentro de la aplicación del principio de jerarquía normativa, pues no obstante de que una norma regional dentro de la pirámide normativa nacional se ubica en un peldaño inferior al de las normas legales, su aplicación en el ejercicio de competencias exclusivas de los gobiernos seccionales, en caso de conflicto con una ley, prevalecerá sobre provisiones legales que la contradigan.

Tal argumentación es consistente con el reconocimiento del principio de complementariedad, mismo que entraña el reconocimiento de competencias distintas entre la legislatura y los gobiernos regionales, cuyo ejercicio debe observar las disposiciones del COOTAD conforme lo dispone el artículo 239 y 260 de la constitución, en el marco de las competencias exclusivas asignadas a cada nivel de gobierno.

Conforme se enunció previamente, el estatuto aprobado constituye la norma institucional básica de la región. De acuerdo a la definición provista por el Diccionario de la real Academia de la Lengua española (2001, ¶ 15), básico es aquello “perteneciente o relativo a la base o bases sobre que se sustenta algo, fundamental”<sup>66</sup>.

Al respecto el artículo 246 de la Constitución dispone:

Artículo 246.- Es estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá. Las reformas al estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido y requerirán de dictamen favorable de la Corte Constitucional.<sup>67</sup> (Nacional, 2008, Art. 246).

De la lectura de esta norma se observan varios grados de definición reconocidos al estatuto regional. En lo concerniente a la denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno y su sede, le corresponde precisamente al estatuto su constitución. Es decir, la norma estatutaria debidamente aprobada funda tales elementos.

En el caso de bienes, rentas y recursos propios, dicha norma simplemente se limita a identificarlos. Del mismo modo, en lo referente a la asunción de

---

<sup>66</sup> Academia, Real Española. (2001). Diccionario de la lengua española. (22° Ed.). España: Autor.

<sup>67</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

competencias, la norma estatutaria cumplirá únicamente tal función de “identificación”. De manera que puede colegirse, que solamente en el primer caso la norma estatutaria tiene efectos constitutivos, desde luego, en el marco del control previo de constitucionalidad. Mientras en los casos de “identificación” y “enumeración”, tal señalamiento activa mecanismos de validación posterior que de ser el caso, los ratifican u cuando corresponde, gradúan su transferencia.

Del mismo modo, el inciso final del artículo 251 de la ley Fundamental dispone que “se establezca en cada estatuto regional, los mecanismos de participación ciudadana previstos constitucionalmente”<sup>68</sup> (Nacional, 2008, Art. 251). Además el artículo 16 h) del COOTAD, obliga a que “se incluya dentro del estatuto las estructuras desconcentradas para la gestión de competencias”<sup>69</sup> (Nacional, 2010, art. 116).

Finalmente debe observarse el trámite especial que se consigna a las reformas del estatuto las cuales requieren de dictamen favorable de la Corte Constitucional, limitación que debe prevenir especialmente, conflictos de competencia y dotar de coherencia al proceso progresivo de descentralización.

Provincias. En concordancia con el artículo 242 de la Constitución, el artículo 17 del COOTAD define a las provincias como “circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente le correspondan”<sup>70</sup> (Nacional,

---

<sup>68</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>69</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>70</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

2010, art. 17). Debe remarcarse que la creación de provincias precisa de la expedición de ley, su proyecto de creación “debe ser presentado al Presidente de la República, el cual deberá contener la descripción del territorio que comprende la provincia, sus límites, la designación de la capital provincial y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos.

El artículo 19 del COOTAD dispone como requisitos de creación de la provincia:

- a) Una población residente en el territorio de la futura provincia de al menos el tres por ciento de la población total nacional;
- b) Una extensión territorial de al menos diez mil kilómetros cuadrados;
- c) Delimitación física del territorio provincial de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes: provincialización deberán tener al menos diez años de creación; y,
- d) Los cantones que promuevan el proceso de provincialización deberán tener al menos diez años de creación;
- e) Informe favorable del gobierno autónomo descentralizado regional y del organismo nacional de planificación; y,
- f) Decisión favorable de la ciudadanía de los cantones que van a conformar la nueva provincia a través de consulta popular convocada, a solicitud del Presidente o Presidenta de la República, por el organismo electoral nacional conforme a la ley.<sup>71</sup> (Nacional, 2010, art. 19).

---

<sup>71</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

Conforme se ha analizado en el presente artículo, tanto la Constitución como el COOTAD son reacios a la creación de nuevas provincias, lo cual se aprecia de la introducción de requisitos más rigurosos para su creación, que además de las esenciales exigencias de población y extensión territorial, informes favorables del gobierno autónomo descentralizado regional y del organismo nacional de planificación, precisa del pronunciamiento favorable de la ciudadanía de los cantones que van a conformar la nueva provincia a solicitud del Presidente de la República.

A tales exigencias se agrega una prohibición expresa de creación de nuevas provincias (disposición transitoria sexta del COOTAD) mientras dure el proceso de regionalización sujeto al plazo de ocho años, ante cuyo vencimiento corresponderá a la Asamblea Nacional, previa iniciativa del Presidente de la República, expedir la ley que determine la “situación de las provincias que no hubieren concluido el proceso o no integren ninguna región” (disposición transitoria tercera del COOTAD).

Una de las principales interrogantes que surgen de la implantación de la nueva organización territorial una vez que surjan las regiones autónomas, radica en el aseguramiento de su convivencia pacífica con la provincia, pues a la luz de la similitud de las competencias reconocidas a ambos niveles de gobierno dentro de un mismo espacio territorial, no es inútil cuestionarse acerca de la incidencia y vigencia real de las provincias como nivel de gobierno, cuando se conformen las regiones.

En un documento conceptual elaborado de la Subsecretaría de Reforma del Estatuto de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en el cual se aborda

el nuevo modelo territorial y sistema de competencias dentro de la Constitución, acerca del rol histórico de la provincia y la necesidad de replantearlo, se indica:

Aunque la provincia ha cumplido durante la historia nacional una importante función política y administrativa, al acercad a la población a una instancia de gobierno de carácter más local, su estructura se vuelve limitada ante la actual dinámica social y a las necesidades de la gestión integrada en ámbitos como cuencas hidrográficas, cadenas productivas, entre otras.

Sin embargo, actualmente, una mayor integración de la población ecuatoriana ha rebasado las fronteras provinciales y ha dado paso a una identidad más amplia y compleja; uno de los elementos en los que se observa este comportamiento es la migración interna, que convierte en migrante a buena parte de la población que constituye cada provincia. En tanto, aumenta la intercomunicación y se superan los aislamientos internos. Es evidente, también, que la resolución de los actuales problemas requiere una administración que comprenda un espacio más amplio que el de la provincia y una mayor cantidad de recursos para promover el desarrollo desde las bases sociales.

La Constitución política de 1998 organizaba territorialmente el Estado ecuatoriano, en “provincias, cantones y parroquias, reconociendo además, las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas establecidas por ley”<sup>72</sup> (Nacional, 1998, Art. 228). Como nivel de gobierno:

---

<sup>72</sup> Constituyente, Nacional. (1998). *Constitución de la República del Ecuador*. Guayaquil, Ecuador: Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto.

Los Consejos Provinciales, presididos por el prefecto y conformados por consejeros, estaban encargados de la promoción y ejecución de obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción, exclusivamente en el ámbito rural.<sup>73</sup> (Nacional, 1998, Art. 233)

En comparación con la normativa constitucional derogada, el artículo 263 de la actual Constitución ecuatoriana vigente, mantiene las competencias exclusivas previamente referidas, a excepción del manejo de cuencas y microcuencas hídricas, atribución que debe gestionarse en coordinación con el gobierno regional y adiciona las de planificación de desarrollo provincial, formulación de planes de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y agropecuarias, así como la cooperación internacional relativa a sus competencias.

Debe asumirse que la integración de las provincias a fin de constituir una región, implica la creación de un nuevo gobierno intermedio, dentro del cual ni las provincias ni los gobiernos provinciales desaparecen, lo que en inicio supondría que los gobiernos provinciales deben fortalecer su papel ejecutivo y administrativo dentro de la región.

En tal sentido demanda un gran esfuerzo de precisión jurídica la debida atribución de las competencias a los distintos niveles de gobierno.

En consecuencia con las competencias constitucionales exclusivas enunciadas, que se transcriben en el artículo 42 del COOTAD en el ámbito de los gobiernos

---

<sup>73</sup> Constituyente, Nacional. (1998). *Constitución de la República del Ecuador*. Guayaquil, Ecuador: Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto.

regionales autónomos, se enuncian como sus funciones dentro del artículo 41 del código, las siguientes:

- ✓ Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- ✓ Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- ✓ Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial;
- ✓ Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- ✓ Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de



universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;

- ✓ Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;
- ✓ Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias;
- ✓ Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia;
- ✓ Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquiales rurales;
- ✓ Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,
- ✓ Las demás establecidas en la ley.<sup>74</sup> (Nacional, 2010, art. 42)

Y el siguiente artículo del precitado código establece las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, y son:

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

---

<sup>74</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

- b) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas;
- c) Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas;
- d) La gestión ambiental provincial;
- e) Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley;
- f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias; y,
- m) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.<sup>75</sup> (Nacional, 2010, art. 47).

Cantones. Conforme se advirtió previamente, el cantón constituye un nivel de organización territorial, cuyo principal órgano de gobierno es el concejo municipal de acuerdo al artículo 238 de la Constitución que regula los gobiernos autónomos descentralizados.

El artículo 20 del COOTAD define a los cantones como “circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación y por las que se crearen con posterioridad, de conformación con la presente ley”<sup>76</sup> (Nacional, 2010, art. 20).

---

<sup>75</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>76</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

Los requisitos de creación de cantones se los enlista en el artículo 22 del COOTAD:

- n) Una población residente en el territorio del futuro cantón de al menos cincuenta mil habitantes, de los cuales, al menos doce mil deberán residir en la futura cabecera cantonal;
- o) Delimitación física del territorio cantonal de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes;
- p) La parroquia o parroquias rurales que promueven el proceso de cantonización deberá tener al menos diez años de creación;
- q) Informes favorables del gobierno provincial y del organismo nacional de planificación;
- r) Informe previo no vinculante de los gobiernos autónomos municipales descentralizados que se encuentren involucrados; y,
- s) La decisión favorable de la ciudadanía que va a conformar el nuevo cantón expresada a través de consulta popular convocada por el organismo electoral nacional, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud por el Presidente de la República.<sup>77</sup> (Nacional, 2010, art. 22).

“El requisito de población para la creación de cantones en las provincias amazónicas y de frontera será de diez mil habitantes en el territorio el futuro cantón”<sup>78</sup> (Nacional, 2010, art. 22).

---

<sup>77</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>78</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

De los requisitos de este artículo, se observa una similitud con las exigencias determinadas en el artículo 18 del COOTAD que regula la creación de provincias, con las obvias diferencias de grado. Se resalta, desde luego, la introducción del requisito del pronunciamiento favorable de la ciudadanía que va a conformar el nuevo cantón a través de la consulta popular a solicitud del presidente de la República.

Del análisis del COOTAD se establece que dicho cuerpo legal, al regular cada nivel de gobierno determina tanto funciones como competencias exclusivas, distinción que no se aprecia dentro del texto constitucional y que ciertamente provoca confusiones al mezclarse objetivos con atribuciones.

Conforme se aprecia a lo largo del COOTAD, dentro de las competencias exclusivas se transcribe lo que prevé la Constitución en su artículo 264, lo cual se proyecta en el artículo 55 del código, en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

Siguiendo la regulación provista tanto a los gobiernos autónomos regionales (Art. 30) y provincias, se establece que el gobierno seccional municipal, se integrará por “las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización: y, ejecutiva, previstas en este Código”<sup>79</sup> (Nacional, 2010, art. 40). Se agrega dentro del referido artículo, que “la sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será

---

<sup>79</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

la sede cantonal prevista en la ley de creación del cantón”<sup>80</sup> (Nacional, 2010, art. 22). Queda claro por tanto que la creación de cantones está revestida de reserva legal.

En lo que respecta a los concejales se observa que sus competencias son equivalentes a la de los miembros de los cuerpos colegiados previamente analizados, tales como la “intervención con voz y voto en las sesiones y deliberaciones, la presentación de proyectos de ordenanzas excepto en el ámbito tributario, la participación en el consejo cantonal de planificación y fiscalización de las acciones del ejecutivo cantonal”<sup>81</sup> (Nacional, 2010, art. 58). Debe indicarse que el Código de la Democracia establece el número de concejales en función de criterios demográficos así como confiere al Consejo Nacional Electoral, la facultad de establecer las circunscripciones urbanas para la elección de los concejales municipales de cada cantón.

El artículo 57 del COOTAD, enlista las atribuciones de los concejos municipales, las cuales, conforme se ha venido observando en los casos de los órganos con potestad de legislación y fiscalización, radican en competencias normativas y fiscalización dentro de su ámbito, tales como, “la expedición de normativa en las materias de su competencia”<sup>82</sup> (Nacional, 2010, art. 57, literal a), “la creación, modificación o exoneración de tasas y contribuciones especiales”<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>81</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>82</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>83</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

(Nacional, 2010, art. 57, literal b), “la fiscalización de la gestión del alcalde”<sup>84</sup> (Nacional, 2010, art. 57, literal m), así como “la regulación y control del uso del suelo”<sup>85</sup> (Nacional, 2010, art. 57, literal x), por citar las que modulan con mayor claridad la naturaleza de dicho órgano. Debe recordarse que la calificación de los cuerpos colegiados del COOTAD como órganos de legislación y fiscalización no los exonera del ejercicio de determinadas funciones ejecutivas, como “la creación, supresión o fusión de parroquias urbanas rurales, el reconocimiento de derechos particulares”<sup>86</sup> (Nacional, 2010, art. 57, literal d), o “la concesión de licencias a sus miembros”<sup>87</sup> (Nacional, 2010, art. 57, literal s).

Parroquias rurales. El artículo 24 del COOTAD define a las parroquias rurales como circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano. Salta a la vista el grado inferior del instrumento normativo requerido para la creación de parroquias en relación a las regiones, provincias y cantones a cuya constitución, se la reviste de reserva de ley.

Siendo potestad del concejo metropolitano o municipal, la creación o modificación de parroquias rurales, su proyecto de creación deberá contener la descripción del territorio que comprende la parroquia rural, sus límites, la designación de la cabecera parroquial y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos.

---

<sup>84</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>85</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>86</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>87</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

Los requisitos para la creación de parroquias rurales están estipulados en el artículo 26 del COOTAD.

El artículo 267 de la Constitución señala las competencias exclusivas de los gobiernos rurales entre las que sobresalen: “la planificación del desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial en coordinación con el gobierno cantonal y provincial”<sup>88</sup> (Nacional, 2008, Art. 251 numeral 1); “la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física, los equipamientos y espacios públicos de la parroquia contenidos en los presupuestos, planes participativos anuales”<sup>89</sup> (Nacional, 2008, Art. 251 numeral 3); “la planificación y mantenimiento, en coordinación con los gobiernos provinciales, de la vialidad parroquial rural”<sup>90</sup> (Nacional, 2008, Art. 251 numeral 4); y, “la gestión, coordinación y administración de los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno”<sup>91</sup> (Nacional, 2008, Art. 251 numeral 5).

Regímenes especiales. Conforme se refirió previamente, la Constitución regula los regímenes especiales dentro del capítulo tercero de su título quinto. De acuerdo al artículo 72 del COOTAD, conforman dicha categoría, “las regiones autónomas, los distritos metropolitanos autónomos, las circunscripciones territoriales

---

<sup>88</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>89</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>90</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>91</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

indígenas, afroecuatorianas y montubias, y es distrito especial que rige en la provincia de Galápagos”<sup>92</sup> (Nacional, 2010, art. 72).

En ese orden, los regímenes especiales son tanto una forma de organización de gobierno como de administración de territorio. En este ámbito territorial se observa que los regímenes especiales en el caso de las regiones autónomas y distritos metropolitanos autónomos, “se constituyen por dos o más provincias con continuidad territorial”<sup>93</sup> (Nacional, 2010, art. 244), así como por “el cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones respectivamente”<sup>94</sup> (Nacional, 2010, art. 247). A tales regímenes, se les impone además, una superficie territorial y un número de habitantes mínimos.

En este marco, las circunscripciones territoriales indígenas, montubias y afroecuatorianas integran la división político-administrativo del país. En tal sentido, el proceso de conformación de tales regímenes, cuya aprobación sin excepción, precisa de consulta popular, será determinado, por el nivel de gobierno que se pretenda asumir en virtud de la circunscripción territorial que corresponda (provincia, cantón, parroquia). Por lo tanto la mera conformación de un CTI únicamente precisa de consulta popular y no de ley.

---

<sup>92</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>93</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>94</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.



### 1.1.2. DESCENTRALIZACIÓN

Para comprender de mejor manera el nuevo esquema de descentralización en nuestro país, y el funcionamiento del denominado Sistema Nacional de Competencias, resulta importante hacer una revisión previa de la evolución normativa que ha regido a este proceso, así como de las experiencias existentes, a efectos de contextualizar la razón de ser del nuevo esquema, y los nudos críticos que se intentan superar con la nueva normativa, pues debemos considerar que no se trata de un concepto meramente jurídico, sino adicionalmente, político.

*El nuevo modelo de Descentralización y el Sistema Nacional de Competencias en la Constitución ecuatoriana 2008 y en el COOTAD del 2010.*

Como se mencionó anteriormente, los desafíos de proceso a partir de la vigencia de la Constitución de 2008 son grandes y parten de importantes lineamientos constitucionales que constituyen el concepto de descentralización con el que nuestro país abordará un nuevo intento por distribuir sus competencias entre sus diferentes niveles de gobierno.

Esto significa que la descentralización en el Ecuador se configura, incluso conceptualmente, con criterios y definiciones producto de la realidad nacional, un concepto propio de descentralización, que se sostiene en los siguientes elementos:

*Una modalidad de la forma de Gobierno: La descentralización administrativa.* La primera aproximación frente a la descentralización que establece la nueva Constitución, nos permite afirmar que la descentralización es fundamentalmente una modalidad de la forma de gobierno.

Partiendo del marco de la tradición del pensamiento político, que va desde la teoría clásica aristotélica, donde se distinguen las tres formas de gobierno: la monarquía, la aristocracia y la democracia; pasando por la teoría medieval, de derivación romana y la elaboración de la teoría de la soberanía popular; hasta llegar a la teoría moderna, nacida con el surgimiento del Estado moderno, según la cual las formas históricas de gobierno son la monarquía y la república en sus dos formas; el Ecuador en el 2008, ratifica su calidad de república como forma de gobierno. Y así mismo, mantiene la característica de unitario, como su forma de Estado.

En este sentido, el artículo 1 de la Constitución dice: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”<sup>95</sup> (Nacional, 2008, Art. 1).

Consecuentemente, la descentralización no es, ni afecta a la forma de Estado. El Estado ecuatoriano es unitario. La descentralización es la modalidad de la forma de gobierno republicana del Estado unitario ecuatoriano. Todos éstos son conceptos perfectamente compatibles, pues un Estado unitario puede ser descentralizado administrativamente, lo mismo o en mayor medida que un federal o un autonómico.

Por consiguiente, el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador, apunta fundamentalmente a concepto de descentralización administrativa, más que al de descentralización política, pues al ser una modalidad de la forma de gobierno que no ha cambiado la forma Estado, “implica la transferencia de potestades estatales

---

<sup>95</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

legislativas e incluso jurisdiccionales que caracteriza, en cambio, a la descentralización política de Estados federales o autonómicos”<sup>96</sup> (Pérez, 2009, pp. 255-256). La Constitución de Montecristi no optó por esos modelos. Esto no significa que nuestro país no haya tenido importantes avances en materia de descentralización política, al atribuir competencias, otorgar facultad normativa complementaria a los gobiernos subnacionales, o elegir democráticamente a sus autoridades locales; sin embargo, los avances específicamente en este nuevo marco jurídico, en materia de descentralización, apuntan más a fortalecer la gestión administrativa del Estado, lo cual no necesariamente debe ser considerado como una debilidad, sino como una estrategia para consolidar paulatinamente la descentralización política.

En definitiva, el Ecuador es un Estado unitario, en el que la descentralización es la forma administrativa de gobernarse. Esa fue la decisión adoptada a través de la Constitución vigente. No cabe, consecuentemente, el debate sobre Estado federal o autonómico, tampoco si se descentraliza o no las competencias del gobierno central, lo pendiente y el reto es hacer efectivo un ejercicio de gobierno descentralizado en la organización republicana de nuestro Estado unitario.

*Una herramienta para el desarrollo: Un medio, no un fin.* La descentralización, adicionalmente, es una herramienta para el desarrollo. Según el artículo 3, número 6 de la Constitución: “Son deberes primordiales del Estado: 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el

---

<sup>96</sup> Pérez, Efraín. (2009). *Derecho Administrativo*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”<sup>97</sup> (Nacional, 2008, Art. 3). Con esta disposición, y los regímenes de desarrollo y del buen vivir establecidos en los títulos VI y VII de la Constitución, la descentralización encuentra su objetivo fundamental: “el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio”<sup>98</sup> (Nacional, 2008, Art. 3)

Al respecto, una de las características fundamentales de la nueva Constitución ecuatoriana es recuperar el rol de la planificación en el Estado, y para efecto establece un “sistema nacional descentralizado de planificación participativa”<sup>99</sup> (Nacional, 2008, Art. 279) donde intervienen todos los niveles de gobierno y la ciudadanía, lo cual se desarrolla tanto en el COOTAD, en la Ley de Participación Ciudadana, como en el Código de Planificación y Finanzas Públicas.

De igual manera, se prevé la existencia del Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan Nacional para el Buen Vivir”<sup>100</sup> que, conforme el artículo 280 de la Constitución, “es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado, y la inversión y la asignación de los recursos públicos”<sup>101</sup> (Nacional, 2008, Art. 280); y constituye la herramienta necesaria para coordinar las competencias exclusivas del Gobierno Central y de los gobiernos autónomos descentralizados.

---

<sup>97</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>98</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>99</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>100</sup> SENPLADES, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, Quito 2009.

<sup>101</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

Este plan recurrentemente plantea y profundiza a la descentralización en diferentes dimensiones, de la siguiente manera:

- a) Como parte de la estrategia territorial nacional, la descentralización debe ser entendida como una estrategia de organización del Estado para el eficiente cumplimiento de sus fines y para garantizar los derechos de la ciudadanía en cualquier parte del país, a través de la transferencia de poder político como de recursos y competencias del Estado central a los demás niveles de gobierno. Al respecto, añade el Plan, que proponer un nuevo modelo de descentralización implica pensar en un nuevo Estado diferente, que profundice el sistema democrático con un enfoque territorial y espacial. Desde esta perspectiva, la descentralización es una cuestión que compete al conjunto de la sociedad. La descentralización, la desconcentración y el desarrollo territorial son temas nacionales y no únicamente locales o regionales, pues se trata de la distribución equitativa del poder estatal hacia todos sus niveles territoriales y administrativos.<sup>102</sup> (SEMPLADES, 2008, p. 5)
- b) Como estrategia inmediata para el período 2009-2013, donde la descentralización y la desconcentración corresponden a mecanismos de redistribución del poder y democratización de la sociedad que deben estar fundamentados en un nuevo modelo de Estado cimentado en la recuperación de su capacidad de rectoría, regulación, control, coordinación y se reafirma el rol de la redistribución; y, dentro de un proceso de racionalización de la

---

<sup>102</sup> SEMPLADES. (2008). *Plan Nacional del Buen Vivir: Planificación territorial*. Quito, Ecuador: Página de SEMPLADES.

administración pública con una clara división de competencias.<sup>103</sup>  
(SEMPLADES, 2008, p. 20)

En otras palabras, y como puede deducirse, la descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr los objetivos de desarrollo propuestos.

Un principio de la administración pública. Adicionalmente la descentralización es un principio de la administración pública, pues según el artículo 227 de la Constitución: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”<sup>104</sup> (Nacional, 2008, Art. 227).

Si bien, el concepto de administración pública es aún impreciso y difícil de definir debido a los múltiples elementos que conlleva, podríamos decir, que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado, y pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de manera inmediata, en contraste con las funciones legislativas y judicial.<sup>105</sup>  
(Diez, 1985, p. 20)

El diccionario de la administración chilena establece que “la administración pública se diferencia de la administración convencional por la existencia de los siguientes

---

<sup>103</sup> SEMPLADES. (2008). *Plan Nacional del Buen Vivir: Desarrollo y ordenamiento territorial*. Quito, Ecuador: Página de SEMPLADES.

<sup>104</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>105</sup> Diez, Manuel. (1985). *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Plus Ultra.

elementos característicos: fines públicos, personal público, patrimonio público, función pública, autoridad pública, responsabilidad pública y estatuto normativo”<sup>106</sup> (MINRI, 2002, p. 16).

A esta entrada inicial al concepto de administración pública, la Constitución ecuatoriana le aporta con algunos principios que la rigen, entre ellos, el de descentralización, lo cual es compatible con la noción de cercanía del poder político a la ciudadanía, que vendría a matizar a cada uno de los elementos diferenciadores de la administración pública señalados anteriormente.

Es decir, a diferencia de lo que podría acontecer en el ejercicio del poder político en el campo legislativo o judicial, la descentralización es un elemento sustancial del ejercicio del poder político en el campo de la administración pública, por lo tanto, por definición conceptual y, en nuestro caso, por mandato constitucional, no podría concebirse una administración pública “centralizada”; aunque si una administración pública central que coordine el ejercicio de sus competencias y facultades con el resto de administraciones públicas del Estado en el territorio.

*Lo público estatal en el territorio: la descentralización territorial.* Ya desde la codificación constitucional de 1998, así como en la Constitución ecuatoriana vigente, los únicos posibles rectores de competencias y recursos por la vía de la descentralización son los gobiernos autónomos descentralizados. El artículo 273 de la actual norma suprema dispone que “las competencias que asuman los gobiernos

---

<sup>106</sup> Ministerio del Interior., y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2002). *Diccionario de la Administración Pública Chilena*. Chile: LOEM Ediciones.

autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos”<sup>107</sup> (Nacional, 2008, Art. 273). No existe otra posibilidad constitucional de que el gobierno central transfiera sus competencias, se desprenda de ellas y cambie el titular jurídico de las mismas.

Si bien, es posible que en la gestión de las competencias puedan intervenir otros actores públicos e incluso privados (encargo, delegación, cogestión, entre otros), la transferencia de competencias solo opera hacia los gobiernos autónomos. Por ende, la descentralización es un proceso político administrativo que se puede producir exclusivamente en la esfera de lo público estatal a nivel territorial. En ningún caso procede la descentralización hacia espacios desconcentrados del mismo nivel central, y menos aún, hacia espacios privados.

En otras palabras, conforme el marco constitucional ecuatoriano, en nuestro país al hablar de descentralización, se hace referencia fundamentalmente a la descentralización territorial, que consiste en la atribución de potestades a personas jurídicas locales y regionales (comunidades locales) y se sustenta en una base geográfica cuyas competencias se determinan en razón de un determinado territorio, es decir, nuestros gobiernos autónomos descentralizados.

Por lo tanto, el énfasis constitucional de la descentralización en nuestro sistema, no apunta a lo que una parte de la doctrina jurídica administrativa denomina descentralización funcional, por lo cual el Estado delega a personas jurídicas de derecho público que integran la Administración Pública Institucional, determinadas

---

<sup>107</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.



funciones especiales, o incluso a personas jurídicas de derecho público que integran la Administración Pública Institucional, determinadas funciones especiales, o incluso a personas jurídicas de derecho privado, o a la propia sociedad civil. Esto no significa que no haya habido en el Ecuador importantes experiencias de descentralización funcional, sino que el modelo actual no se corresponde con esta forma, debido a lo siguiente:

- a) La mera delegación, sin que implique transferencia definitiva, no es descentralización de ningún tipo, pues no ha cambiado el titular jurídico de la competencia.
- b) Aun cuando operase este tipo de descentralización, el hecho de que los receptores de las competencias sean personas jurídicas que integran la Administración Pública Institucional de la propia Función Ejecutiva, la convierte en una forma de “desconcentración”, no de descentralización.
- c) Ampliar su alcance a personas jurídicas de derecho privado, aun con capitales públicos, o a la sociedad civil desnaturaliza el objetivo de distribuir el ejercicio del poder político entre niveles de gobierno, donde exclusivamente caben los gobiernos autónomos descentralizados, en su calidad de parte constitutiva del aparato del Estado.

Esto no implica que no exista la posibilidad constitucional y legal de que operen formas de delegación, desconcentración, cogestión con actores privados, sino que a estas formas no se las debe identificar como descentralización, ni siquiera funcional, a pesar de la doctrina administrativa que, además, se corresponde con el impulso de la descentralización funcional en el derecho administrativo francés de

comienzos del siglo XIX, sobre la base del aparecimiento del concepto de establecimiento público que valdría la pena repensarlo ya en el siglo XXI.

En definitiva, la descentralización opera exclusivamente hacia los gobiernos regionales, provinciales, cantonales y parroquiales rurales; todos ellos, parte constitutiva del Estado ecuatoriano en calidad de niveles de gobierno.

Características del proceso: Obligatorio, progresivo y definitivo. Otro elemento constitucional que aporta a la configuración del concepto de descentralización es la determinación de sus características fundamentales: la obligatoriedad y la progresividad. El artículo 239 de la Norma Suprema establece “el régimen de los gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”<sup>108</sup> (Nacional, 2008, Art. 239).

Al respecto, y a diferencia del modelo constitucional de 1998 donde el proceso era facultativo para los gobiernos subnacionales y obligatorio para el gobierno central, actualmente, la descentralización se deberá ejecutar a través de un sistema de competencias de los distintos niveles de gobierno, de carácter obligatorio, es decir, donde la voluntad de los actores no determina la procedencia o no del proceso. El criterio para asignar las competencias, son por tanto efectividad, eficiencia, conveniencia y oportunidad para que sean ejercidas de mejor manera por un nivel de gobierno que por otro.

---

<sup>108</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

Pero además, el proceso es progresivo, es decir, deberá concentrarse paulatinamente. No procede de manera inmediata o repentina como sucedió en algunas experiencias latinoamericanas. Esta progresividad es indispensable en un país como el nuestro donde las potencialidades y capacidades institucionales de gobiernos autónomos del mismo son radicalmente distintas.

El COOTAD en su artículo 105 recoge adecuadamente estos principios, y define a la descentralización como: “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”<sup>109</sup> (Nacional, 2010, art. 105); aunque como se analizó, el concepto tiene elementos mayores que los expresados en esta definición. En todo caso, este código completa la trilogía que caracteriza a la descentralización al haberle dotado expresamente el carácter de definitiva. Esto es fundamental, pues si fuere posible revertir la descentralización, entonces estaríamos frente a un proceso de mero encargo o delegación de competencias que desnaturaliza el concepto mismo de transferencia de la titularidad jurídica de las competencias, que es la esencia de la descentralización.

**EL SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS.** La descentralización, conforme el marco constitucional vigente, se concentra a través de “la construcción de un sistema nacional de competencias”<sup>110</sup> (Nacional, 2008, Art. 239), según el precitado artículo, que permita la asignación de las mismas, y regule adecuadamente

---

<sup>109</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>110</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

su ejecución y financiamiento. A continuación los principales elementos que configuran el sistema nacional de competencias.

El artículo 108 del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que es la norma jurídica que regula la construcción y funcionamiento de este sistema, lo concibe como:

El conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiaridad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.<sup>111</sup> (Nacional, 2010, art. 108)

Un primer nudo crítico que presenta la construcción del sistema nacional de competencias radica en la elaboración del marco conceptual con el cual va a operar, debido fundamentalmente a ciertas inconsistencias técnicas en la utilización de los conceptos en la Constitución. Para abordar el tema, se harpa un análisis de los conceptos doctrinarios existentes, y luego se identificarán los problemas conceptuales detectados en la Constitución, antes de explicar las salidas logradas en la ley.

Las competencias administrativas. La competencia, según la doctrina administrativa, se puede definir como “el conjunto de acciones que un agente puede ejercer legítimamente, es decir, constituye la medida de las actividades que

---

<sup>111</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

corresponden a cada órgano administrativo de acuerdo al ordenamiento jurídico”<sup>112</sup> (Sayagués, 2002, p. 12). En otras palabras, la competencia según Gordillo (2004) “es el conjunto de atribuciones, funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a cada órgano administrativo. Por tanto la competencia constituye la aptitud legal de obrar de un órgano administrativo”<sup>113</sup> (p. 126).

Ahora bien, la atribución de competencias del Gobierno central, es la esencia de la descentralización administrativa, por consiguiente, resulta indispensable definir cómo se atribuye una competencia. Al respecto, la doctrina no es unánime, pues una parte sostiene que la competencia tiene su fuente necesariamente en la Constitución y en la ley, por consiguiente, normas como el reglamento no podrían atribuir competencias. No obstante, otro sector considera que “este principio es un criterio rígido y criticable, pues lo que no puede el reglamento es establecer competencias en superposición o contravención con lo determinado por las leyes, pero el reglamento sí es fuente de competencias”<sup>114</sup> (Dromi, 2004, p. 361).

No obstante, la clave de la discusión teórica radica no en si el reglamento es o no fuente de competencias, sino en general, si se pueden atribuir competencias a través de mecanismos distintos y no contradictorios a la expresa asignación de competencias que realice la Constitución ecuatoriana y la ley. En este sentido, la mayoría de autores sostienen que esto sí es posible. Al respecto, conviene resaltar entonces, por ejemplo, la asignación de competencias que se puede realizar en

---

<sup>112</sup> Sayagués, Laso. (2002). *Tratado de derecho administrativo*. Montevideo, Uruguay: Fundación de cultura universitaria.

<sup>113</sup> Gordillo, Agustín. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: F.D.A.

<sup>114</sup> Dromi, José. (2004). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ciudad Argentina.

ejercicio de la denominada delegación legislativa es decir, en este caso, la competencia que da la ley a algún órgano para asignar competencias.

La Constitución ecuatoriana, aparentemente consagra exclusivamente el principio de reserva legal para asignar competencias, pero aparentemente porque, a la vez contempla la excepcionalidad de la delegación legislativa, lo cual no se considera que sea una inconsistencia conceptual, pues como se citó anteriormente, la doctrina considera estas posibilidades.

Así, se puede observar en el artículo 226 de la Constitución, que indica que:

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.<sup>115</sup> (Nacional, 2008, Art. 226).

Pero, la propia Constitución en su artículo 151, delega al Presidente de la República esta facultad, al disponer que: “El número de ministras y ministros de Estado, su denominación y las competencias que se les asigne serán establecidos mediante decreto expedido por la Presidencia de la República”<sup>116</sup> (Nacional, 2008, Art. 151).

---

<sup>115</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>116</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

De igual manera, el artículo 132 de la Constitución determina que:

La Asamblea Nacional aprobará como leyes y las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.<sup>117</sup> (Nacional, 2008, Art. 132).

No obstante, el artículo 269 dispone que:

El Sistema Nacional de Competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones: 4. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.<sup>118</sup> (Nacional, 2008, Art. 269).

Esto no significa que la Constitución ecuatoriana no mantenga el principio de reserva de ley como principio general para la asignación de competencias, sino que, la misma Constitución delega su ejercicio en materias determinadas, a algunos órganos administrativos. En otras palabras, si la Constitución no les delegase esta

---

<sup>117</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>118</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

facultad, esos órganos no podrían atribuir competencias, precisamente por el principio de reserva legal. Pero, al tenor de las disposiciones constitucionales, es perfectamente válido que lo hagan.

*Criterios para determinar la Competencia y su traspaso.* La determinación de la competencia se ejerce, fundamentalmente en razón de cuatro criterios: la materia, el territorio, el tiempo y el grado. La materia, determina las tareas que un órgano puede legítimamente. El territorio, comprende el ámbito espacial dentro del cual puede ejercer su actividad. El tiempo, se refiere al lapso o período dentro del cual puede obrar. El grado, es la posición o situación jerárquica que ocupa el órgano, de manera que la competencia no puede ser desempeñada por otro órgano.

Al respecto, es importante señalar que una competencia descentralizada es tal, fundamentalmente, en razón del territorio y del grado. En razón del territorio, dada la asignación a un gobierno territorial del nacional; y en razón del grado, atendiendo a su carácter autónomo, no dependiente del gobierno central, y no por un criterio jerárquico, pues este bien operaría, para la identificación de una competencia desconcentrada.

Por esta razón, el traspaso de competencias procede no solo a través de la delegación, traspaso de competencias que un órgano superior hace a sus inferiores; avocación, ejercicio de las competencias del inferior jerárquico por el superior; sustitución, el traspaso que realiza un órgano a otro, el superior común de dos órganos; y subrogación, la autorización para que un órgano ejerza las funciones de un órgano ausente; pues todas ellas corresponden al elemento jerárquico del criterio



en razón del grado. Adicionalmente, también en razón de grado, aunque no jerárquico, se enmarca el traspaso de competencias del nivel de gobierno central a otros niveles de gobierno, es decir, la descentralización no obstante de que, en este caso, lo propio es hablar de transferencia.

**Conceptos básicos.** El COOTAD define, por necesidad, los conceptos básicos con los que debe funcionar el sistema nacional de competencias, estos son: sectores, competencias y facultades, y los desarrolla de la siguiente manera:

Sectores. Son las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado en general. Esta definición que se recoge en el artículo 109 del COOTAD, implica que tienen el alcance más amplio e integral y, según su organización, pueden constituir un sistema sectorial, por ejemplo, salud, educación, ambiente, entre otros, se clasifican en: privativos, estratégicos y comunes.

Sectores privativos: son aquellos sectores en los que, por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden exclusivamente al gobierno central, y por tanto, no son descentralizables. Según el artículo 110 del COOTAD son sectores privativos: “la defensa nacional, protección interna y orden público; las relaciones internacionales; las políticas económica, tributaria, aduanera arancelaria fiscal y monetaria; de comercio exterior; y de endeudamiento externo”<sup>119</sup> (Nacional, 2010, art. 110). Es decir, se rescata, fundamentalmente, la razonable limitación que constaba en este sentido en la codificación constitucional de 1998, y con ello, se descarta además una posible

---

<sup>119</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

gestión concurrente. Como se mencionó anteriormente, el concepto de sectores privativos es una innovación del código, con la intención de ordenar y evitar una indebida aplicación de la Constitución en la gestión.

Sectores estratégicos: son aquellos en los que el Estado, en sus diversos niveles de gobierno, se reserva todas sus competencias y facultades, dada su decisiva influencia económica, social, política o ambiental. En estos sectores, la facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión corresponden de manera exclusiva al Gobierno Central. El ejercicio de las restantes facultades y competencias puede ser concurrente entre distintos niveles de gobierno, en aplicación del artículo 260 de la Constitución. La posibilidad de la concurrencia, y adicionalmente el hecho de que, conforme el artículo 316 de la Constitución, en estos sectores “puede delegarse cierta participación a empresas mixtas de mayoría accionaria estatal y, excepcionalmente, a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria”<sup>120</sup> (Nacional, 2008, Art. 316); los diferencia de los sectores privativos, donde no cabe ni concurrencia, ni delegación. Son sectores estratégicos, de acuerdo con el artículo 313 de la Constitución y el artículo 111 del COOTAD: “la generación de energía en todas sus formas; las telecomunicaciones; los recursos naturales no renovables; el transporte y la refinación de hidrocarburos; la biodiversidad y el patrimonio genético; el espectro radioeléctrico; el agua; y los demás que determine la ley”<sup>121</sup> (Nacional, 2008, Art. 313).

---

<sup>120</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>121</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

Sectores comunes: Son todos los demás sectores de responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización, de acuerdo con el principio de subsidiaridad, la naturaleza de los servidores públicos y las actividades a los que éstos se refieren. En estos sectores, que son la mayoría, es donde procede fundamentalmente la descentralización.

Competencias. Son las capacidades de acción que un nivel de gobierno tiene en un sector. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley, pero también por el Consejo Nacional de Competencias, según el artículo 269, No. 4 de la Constitución y 113 del COOTAD. Es decir, se ha establecido una delegación legislativa al Consejo Nacional de Competencias para asignarlas. Las competencias pueden ser exclusivas o concurrentes, y el criterio diferenciador entre ellas es el de su titularidad, no el de su gestión, pues esta, salvo en los sectores privativos, siempre puede ser concurrente, según el artículo 260 de la Constitución. En otras palabras, tanto una competencia exclusiva como una concurrente se pueden gestionar de manera concurrente entre distintos niveles, pero ello no cambia el carácter exclusivo o no del titular de la competencia.

Competencias exclusivas.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno, la gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Competencias concurrentes.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o la materia. Su gestión se sustenta en el principio de subsidiaridad. Su ejercicio se debe regular en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo

Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto, se debe observar el interés y la naturaleza de la competencia y, como se dijo, el principio de subsidiaridad.

Competencias residuales.- Son aquellas accesorias a las competencias principales, por así decirlo y que por el nivel de conexidad deberán transferirse a los niveles de gobierno.

Competencia ejecutiva.- Es la que se ejerce por las primeras autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, es decir, tienen a su cargo la responsabilidad y el ejercicio de las potestades y las competencias administrativas.

En otras palabras, la concurrencia en la gestión puede darse tanto en las competencias exclusivas como en las concurrentes, pero mientras en las concurrentes es obligatoria, en las exclusivas es facultativa y depende de la voluntad del titular de la competencia y del modelo de gestión del sector al cual pertenece. Esta aclaración es fundamental para desarrollar adecuadamente la aplicación del artículo 260 de la Constitución, y la podemos encontrar en el artículo 126 del COOTAD.

Facultades. Son las atribuciones para el ejercicio de una competencia que se concede a un nivel de gobierno. Son facultades: la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución y la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente.

Actividades. Son las acciones previstas por las leyes y normas de cada sector para el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados. No contiene el COOTAD esta referencia, pero se desprende del ejercicio de las competencias y facultades.

Marco Institucional: El Consejo Nacional de Competencias. El Consejo Nacional de Competencias y las comisiones de costeo integran el marco institucional del Sistema Nacional de Competencias. Este consejo se define a partir de los siguientes elementos:

Naturaleza.- Según el artículo 269 de la Constitución, se trata de “un organismo técnico”<sup>122</sup> (Nacional, 2008, Art. 269), pero de su integración se desprende que en realidad es una instancia de representación política. Según el artículo 117 del COOTAD, es “una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, patrimonio propio y sede en donde decida el propio Consejo, que se organizará y funcionará conforme el reglamento interno que dicte para el efecto”<sup>123</sup> (Nacional, 2010, art. 117).

Integración.- La norma constitucional citada determina que estará conformado por “un representante de cada nivel de gobierno”<sup>124</sup> (Nacional, 2008, Art. 269). De allí la necesidad de establecer con claridad cuáles son los niveles de gobierno. Para el efecto, es indispensable recalcar que los niveles territoriales del Estado, antes

---

<sup>122</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>123</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>124</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

analizados, están establecidos en el artículo 242 de la Constitución y son: “las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, y a ellos les corresponde un gobierno autónomo descentralizado: regional, provincial, cantonal y parroquial rural”<sup>125</sup> (Nacional, 2008, Art. 242). Si a ello, se adiciona el nivel central, entonces, son cinco los niveles de gobierno, y por tanto cinco miembros del Consejo Nacional de Competencias, y en este sentido se determina en el artículo 118 del COOTAD.

La propia Constitución, en su artículo 269, le asigna a este organismo 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.

---

<sup>125</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

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.<sup>126</sup> (Nacional, 2008, Art. 269).

Las comisiones de costeo de competencias. El Consejo Nacional de Competencias no es el único órgano que establece la Constitución en el marco del sistema nacional de competencias; pues, adicionalmente, el artículo 273, inciso segundo determina que:

Los costos directos descentralizados en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados de Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente”. Claramente, vista su integración, este organismo es distinto al Consejo, y cumple una función específica: costear las competencias descentralizadas.<sup>127</sup> (Nacional, 2008, Art. 273).

Este es un avance fundamental en el proceso de descentralización pues, como se vio anteriormente, la falta de identificación de recursos correspondientes fue uno de los nudos críticos determinantes para la no creación del proceso en la década

---

<sup>126</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>127</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

pasada. Por ello, la necesidad de que sea un espacio eminentemente técnico, por un lado, y adicionalmente, de carácter sectorial, pues no es lo mismo costear una competencia en educación, que una vialidad, por ejemplo. En realidad se tiene que hablar en plural de las comisiones sectoriales de costeo de competencias.

En este sentido, el artículo 123 del COOTAD recoge este análisis y plantea que para el costeo de nuevas competencias asignadas a cada gobierno autónomo descentralizado:

El Consejo Nacional de Competencias, dispondrá la integración de una comisión técnica por sector compuesta en partes iguales de la siguiente manera: a) Por el gobierno central, un representante del organismo encargado de dirigir la planificación del Estado, un representante del Ministerio de Finanzas y un representante del ministerio titular de la competencia del sector objeto del costeo correspondiente, todos ellos con capacidad de decisión institucional. b) Por los gobiernos autónomos descentralizados, tres representantes técnicos con capacidad de decisión institucional, designados de manera concertada entre gobiernos autónomos descentralizados, previa convocatoria de las respectivas asociaciones.<sup>128</sup> (Nacional, 2010, art. 123).

Estas comisiones no son de carácter permanente, sino que se deberán integrar conforme a las necesidades del costeo, pero su decisión es de carácter vinculante para el Consejo, tratando con ello de mantener y garantizar el fundamento técnico de las decisiones que adopte.

---

<sup>128</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.



Competencias exclusivas asignadas por la Constitución ecuatoriana del 2008. Como se mencionó anteriormente, la Constitución ecuatoriana vigente, en el marco del sistema nacional de competencia, ha delimitado un primer grupo de competencia, que incluye sectores, facultades y actividades, para cada nivel de gobierno, conforme las siguientes disposiciones:

El artículo 261 dispone que el Estado central tendrá las siguientes competencias exclusivas:

1. La defensa nacional, protección interna y orden público.
2. Las relaciones internacionales.
3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
4. La planificación nacional.
5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.
7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
8. El manejo de desastres naturales.
9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.
10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.

11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.

12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.<sup>129</sup>  
(Nacional, 2008, Art. 261).

El artículo 262 dispone que los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
7. Fomentar las actividades productivas regionales.
8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.

---

<sup>129</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.<sup>130</sup> (Nacional, 2008, Art. 262).

Según el artículo 263 los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.<sup>131</sup> (Nacional, 2008, Art. 263).

Por su parte el artículo 264 determina que los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

---

<sup>130</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

<sup>131</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

1. 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.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. 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.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. 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.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.

12. 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.

13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.<sup>132</sup> (Nacional, 2008, Art. 264).

Finalmente, el artículo 267 establece que los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.

2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.

3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.

4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.

5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.

---

<sup>132</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.<sup>133</sup>  
(Nacional, 2008, Art. 267).

Al respecto, y más allá del análisis conceptual que se realizó anteriormente, cabe resaltar que mucha de estas competencias exclusivas, o son atribuidas a varios niveles, o por lo menos para su ejercicio tienen una vinculación directa entre ellos, es decir, la exclusividad plena no existe.

Esto implica, por tanto, la necesidad de construir modelos de gestión descentralizada de las competencias de manera integral y transversal a todos los niveles de gobierno que constitucional o legalmente tengan facultades en esas competencias. Es decir, por las razones expuestas, ningún nivel de gobierno podría tomar su competencia supuestamente exclusiva, y ejercerla sin coordinación con los otros niveles de gobierno involucrados.

---

<sup>133</sup> Constituyente, Asamblea. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449.

## 1.1. MARCO CONCEPTUAL

**AUTONOMÍA.** Busca romper las ataduras con el Estado (Privatización) para insertarse más dinámicamente en la globalización, es una forma de disminuir el tamaño del Estado para eliminar sus barreras y de permitir la acumulación económica sobre la base del postulado de lo que se produce localmente debe quedarse donde se produce.<sup>134</sup> (Carrión, 2006, ¶ 3)

**COMPLEMENTARIEDAD.-** Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.<sup>135</sup> (Nacional, 2010, art. 3 literal f).

**COORDINACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD.-** Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos.<sup>136</sup> (Nacional, 2010, art. 3 literal c).

---

<sup>134</sup> Carrión, Fernando. (2006). *Autonomía y Descentralización*. Ecuador: Universidad Latinoamericana.

<sup>135</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>136</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

**DESCENTRALIZACIÓN.** Es un proyecto que busca transferir competencias y recursos económicos hacia los municipios o concejos provinciales, como los sujetos centrales del proceso. Viene de las instituciones asociativas de municipios y de consejos provinciales, así como del conjunto de la Cooperación Internacional. La propuesta se apoya en las instituciones existentes, dotándoles de mayor fuerza orgánica y convirtiéndoles en los ejes institucionales del proyecto.

**DESCONCENTRACIÓN.** Es una técnica administrativa que consiste en el traspaso de la titularidad o el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyan como propia a un órgano administrativo en otro órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente.

**EQUIDAD INTERTERRITORIAL.-** La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos.<sup>137</sup> (Nacional, 2010, art. 3 literal e).

**ORDENAMIENTO.** El término es polisémico (que tiene muchos significados), se utiliza en relación a la distribución física de los hechos en el espacio con el sentido de indicar cómo se localizan; pero con frecuencia incluye también un

---

<sup>137</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.



matiz positivo de disposición adecuada o conveniente, hasta llegar a convertirse en canon o regla de distribución.<sup>138</sup> (Zoido, 1998, p. 19)

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA.-** La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos.<sup>139</sup> (Nacional, 2010, art. 3 literal g).

**SOLIDARIDAD.-** Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.<sup>140</sup> (Nacional, 2010, art. 3 literal b).

---

<sup>138</sup> Zoido, Florencio. (1998). *Geografía y ordenamiento del territorio*. España: Didáctica de las Ciencias naturales.

<sup>139</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>140</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

**SUBSIDIARIDAD.-** La subsidiaridad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.<sup>141</sup> (Nacional, 2010, art. 3 literal d).

**SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO.-** Los Gobiernos Autónomos Descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios. La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio y aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el país.<sup>142</sup> (Nacional, 2010, art. 3 literal h).

**TERRITORIO.** El territorio es el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza, física o inmaterial: el espacio de vida de un animal, el área de aparición de una especie vegetal, el ámbito de difusión de una lengua o de cualquier otra práctica social.<sup>143</sup> (Zoido, 1998, p. 19)

---

<sup>141</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>142</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

<sup>143</sup> Zoido, Florencio. (1998). *Geografía y ordenamiento del territorio*. España: Didáctica de las Ciencias naturales.

**UNIDAD.-** Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano.<sup>144</sup> (Nacional, 2010, art. 3 literal a).

---

<sup>144</sup> Nacional, Asamblea. (2010). *Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización*. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre.

## CAPÍTULO II

### 2. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se desarrolló a través de las técnicas de entrevista, encuesta, estudio de campo y la observación. La encuesta fue dirigida a las autoridades y a las servidoras y servidores públicos del GAD de Chone, y con el fin de lograr los objetivos planteados al inicio de esta tesis, se tabuló la información obtenida a través de esta técnica, los resultados se encuentran en el siguiente capítulo. El estudio está basado sobre una muestra de 35 personas. La entrevista fue dirigida al Concejal Ab. Jorge Luis Zambrano Caicedo, la cual fue realizada en las instalaciones del Gobierno Autónomo descentralizado de Chone. Las respuestas del concejal están en los mismos términos que contestó a cada pregunta, y están plasmadas en el capítulo de análisis y resultados de la investigación.

En la investigación de campo realizada en el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Chone, se pudo recabar la información relacionada con las ordenanzas creadas a raíz de la expedición del COOTAD en el cantón Chone.

Las Ordenanzas y Reglamentos expedidos por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Chone a partir de las nuevas competencias institucionales otorgadas por la Constitución del 2008 y el COOTAD, son las resumidas en las siguientes fichas jurídicas:

Detalle de la ficha	
<b>Fecha</b>	10-dic-2009
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 2
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial <b>No:</b> 85
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza sustitutiva de cobro mediante la acción o jurisdicción coactiva de créditos tributarios y no tributarios que se adeuden a la Municipalidad del cantón Chone; y de baja de especies incobrables.
<b>Afectaciones</b>	

Detalle de la ficha	
<b>Fecha</b>	22-feb-2010
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 1
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial <b>No:</b> 134
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que regula la determinación, administración y recaudación del impuesto a los predios rurales para el bienio 2010-2011 en el Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

Detalle de la ficha	
<b>Fecha</b>	26-feb-2010
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 3
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 138
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que regula la determinación, administración y recaudación del impuesto a los predios urbanos para el bienio 2010 - 2011 en el Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	29-dic-2009
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 1
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 97
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que crea y reglamenta la feria municipal de comercialización de ganado en pié, en el cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	30-abr-2010
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 2
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 183
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza reformativa de la Ordenanza de conformación y funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	08-jul-2010
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 17
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 50
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Reglamento provisional para la administración y funcionamiento del mercado de la parroquia Canuto del Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	08-jul-2010
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 16
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 50
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que regula la construcción, organización y funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Terminales Terrestres ETTCH-EP, en el Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	08-jul-2010
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 12
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 50
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que reglamenta el pago de la inscripción de contratos de arrendamiento en el Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	08-jul-2010
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 11
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 50
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza para regular la administración y funcionamiento de los cementerios municipales: General y Espíritu Santo en el Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

Detalle de la ficha	
Fecha	08-jul-2010
Tipo de norma	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 10
Tipo de publicación	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 50
Estado	<b>Vigente</b>
Contenido	Ordenanza de creación, organización y funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Aseo, Recolección de Desechos Sólidos y Reciclaje de Chone, EP-ARDSRCH en el Cantón Chone.
Afectaciones	

Detalle de la ficha	
Fecha	08-jul-2010
Tipo de norma	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 7
Tipo de publicación	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 50
Estado	<b>Vigente</b>
Contenido	Sustituye Ordenanza Municipal 1, Registro Oficial 460, 23 de Noviembre de 2001 <a href="#">(Ver..)</a> Ordenanza que reglamenta el servicio del camal frigorífico y el cobro de las tasas de servicios en el Cantón Chone.
Afectaciones	

Detalle de la ficha	
Fecha	08-jul-2010
Tipo de norma	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 4
Tipo de publicación	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 50
Estado	<b>Vigente</b>
Contenido	Ordenanza que regula el estacionamiento de transporte en taxis en el Cantón Chone.
Afectaciones	



**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	25-mar-2011
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 12
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 128
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que expide el Reglamento de coactivas en el Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	26-oct-2010
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 1
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 308
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Reforma Ordenanza Municipal 8, Registro Oficial Suplemento 50, 8 de Julio de 2010 <a href="#">(Ver..)</a> Ordenanza que regula el proceso de adjudicación y venta de terrenos municipales ubicados en la zona urbana, zona de expansión urbana y centros poblados en el Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	21-dic-2010
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 1
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial <b>No:</b> 345
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza de Parcelaciones y urbanizaciones en el Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	20-dic-2010
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 0
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial <b>No:</b> 344
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que contiene el Reglamento Orgánico Estructural y Funcional del Municipio del Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	25-mar-2011
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 14
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 128
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza de mercados municipales y de las zonas de espacio público destinados para el funcionamiento de mercados informales y ferias libres que regula su funcionamiento, operación, definición y aplicación de los cánones de arrendamiento del Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	25-mar-2011
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 13
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 128
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza para la determinación, gestión, recaudación e información de las contribuciones especiales de mejoras, por obras ejecutadas en el Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	25-mar-2011
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 11
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 128
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que incentiva, regula y reglamenta el desarrollo económico productivo a través de urbanizaciones tipo lotes con servicios básicos, para dar solución a problemas de interés social COMUNITARIO del Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	25-mar-2011
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 10
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 128
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que regula el proceso de adjudicación y venta de terrenos municipales ubicados en las zonas urbanas, zonas de expansión urbana y centros poblados del Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	25-mar-2011
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 8
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 128
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza para la aplicación y cobro del impuesto a las utilidades en la compra venta de predios urbanos y plusvalía del Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	25-mar-2011
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 4
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 128
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que reglamenta la determinación, recaudación y administración del impuesto de Alcabala del Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	25-mar-2011
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 5
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 128
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que regula y reglamenta el cobro del impuesto al juego del Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	25-mar-2011
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 3
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 128
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que regula la administración, control y recaudación del impuesto a los vehículos del Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	25-mar-2011
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 2
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 128
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza de creación, constitución y funcionamiento del Concejo Cantonal de Protección y Seguridad Ciudadana del Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	25-mar-2011
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 1
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 128
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que regula la determinación, administración y recaudación del impuesto a los predios rurales para el bienio 2010 - 2011 del Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	25-mar-2011
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 0
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 128
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que regula la determinación, administración y recaudación del impuesto a los predios urbanos para el bienio 2010 - 2011 del Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	07-nov-2011
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 2
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial <b>No:</b> 569
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que cambia la denominación de "Gobierno Municipal del Cantón Chone" a "Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Chone".
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	16-feb-2012
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 5
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 246
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que regula la administración, control y recaudación del impuesto a los predios públicos en el Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	16-feb-2012
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 3
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 246
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza de creación de la Gaceta Oficial en el Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	16-feb-2012
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 4
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 246
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que regula la administración, control y recaudación de la tasa por servicios técnicos y administrativos en el Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	16-feb-2012
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 1
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 246
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza que regula la determinación, administración y recaudación del impuesto a los predios rurales para el bienio 2012 - 2013 en el Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	



**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	19-jun-2012
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 4
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 302
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza para la organización y funcionamiento del Registro de la Propiedad y Mercantil en el Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	19-jun-2012
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 6
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 302
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza para el registro y acreditación de unidades productivas agrosustentables del cantón Chone y la reducción hasta el 50 por ciento de los impuestos: predial rural y patentes municipales, como estímulo tributario a los emprendedores productivos del Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	19-jun-2012
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 8
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 302
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza para la aprobación del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial en el Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	



**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	21-nov-2012
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 0
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 835
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza de constitución del Consejo Cantonal de Salud del Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	12-mar-2013
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 0
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 910
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Reforma Ordenanza Municipal 7, Registro Oficial Suplemento 246, 16 de Febrero de 2012 ( <a href="#">Ver..</a> ) Ordenanza que reglamenta la determinación, administración, control y recaudación del Impuesto de Patentes Municipales del Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

**Detalle de la ficha**

<b>Fecha</b>	15-mar-2013
<b>Tipo de norma</b>	Ordenanza Municipal <b>No:</b> 0
<b>Tipo de publicación</b>	Registro Oficial Suplemento <b>No:</b> 913
<b>Estado</b>	<b>Vigente</b>
<b>Contenido</b>	Ordenanza para la creación de la Unidad de Gestión de Riesgo del Cantón Chone.
<b>Afectaciones</b>	

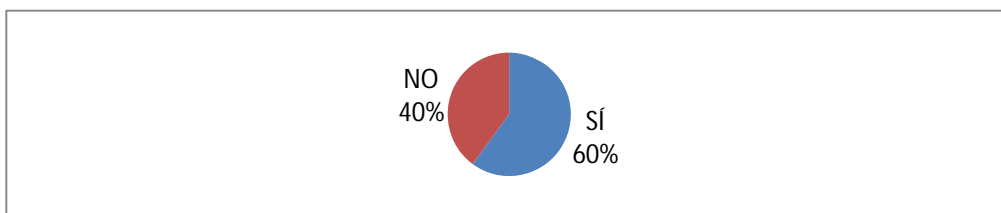
## CAPÍTULO III

### 3. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

#### 3.1. RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS REALIZADAS

Cuadro y gráfico N° 1

<b>1. ¿Cree usted que en el GAD de Chone tienen conocimiento sobre la forma de aplicar las nuevas competencias institucionales establecidas por la Constitución de la República y el COOTAD?</b>		
<b>ALTERNATIVAS</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>%</b>
SÍ	21	60%
NO	14	40%
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>

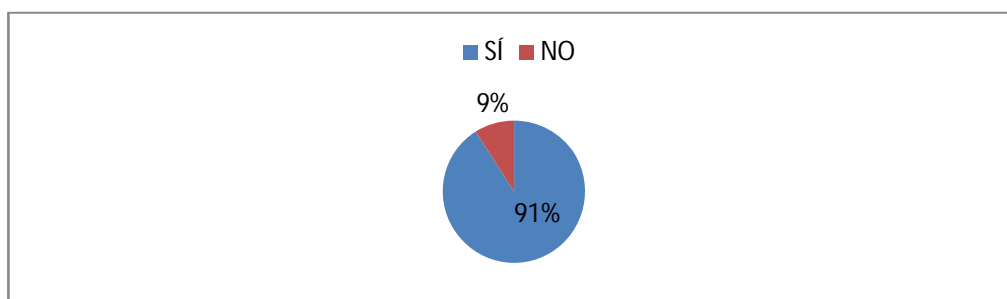


En el gráfico N° 1 observamos que el 60% de los encuestados cree que en el GAD de Chone tiene conocimiento sobre la forma de aplicar las nuevas competencias institucionales establecidas por la Constitución de la República y el COOTAD; y el otro 40% de los encuestados cree que en el GAD de Chone no tienen conocimiento sobre la forma de aplicar las nuevas competencias institucionales establecidas por la Constitución de la República y el COOTAD. Estos indicadores muestran que la mayoría de servidores públicos del GAD de Chone cree que tienen conocimientos sobre las nuevas competencias.

**Cuadro y gráfico N° 2**

**2. ¿Considera usted que existe la necesidad de crear mecanismos y estrategias para que el GAD del cantón Chone pueda elevar propuestas para la aplicación de las competencias entregadas?**

<b>ALTERNATIVAS</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>%</b>
SÍ	32	91%
NO	3	9%
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>

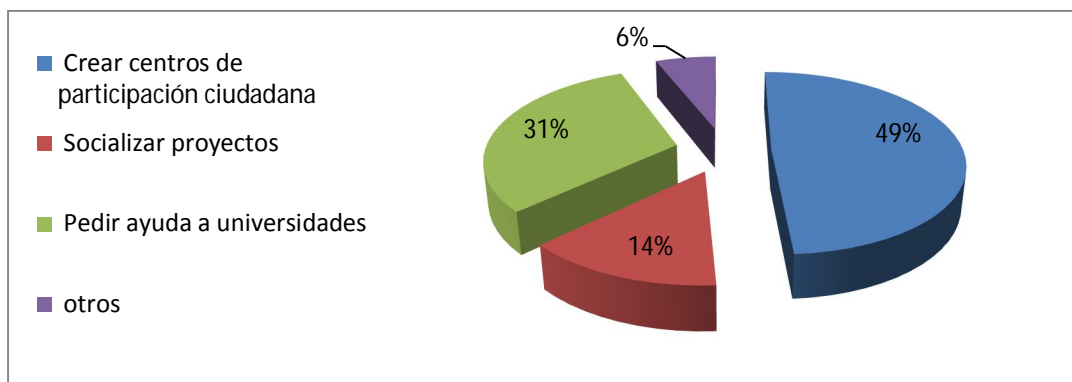


Según los resultados del gráfico N° 2 se puede determinar que 91% de los encuestados considera que existe la necesidad de crear mecanismos y estrategias para que el GAD del cantón Chone pueda elevar propuestas para la aplicación de las competencias entregadas, y el 9% de los encuestados considera que no existe la necesidad de crear mecanismos y estrategias para que el GAD del cantón Chone pueda elevar propuestas para la aplicación de las competencias entregadas.

Lo que nos indica que existe la necesidad de establecer mecanismos y estrategias que permitan la correcta aplicación del COOTAD por parte de los personeros municipales, de tal forma que se puedan elevar propuestas para que las competencias asignadas sean ejercidas con la responsabilidad que ameritan.

**Cuadro y gráfico N° 3**

3. ¿Qué tipo de mecanismos y estrategias el GAD del cantón Chone debe crear para que pueda elevar propuestas para la aplicación de las competencias entregadas?		
ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Crear centros de participación ciudadana	17	49%
Socializar proyectos	5	14%
Pedir ayuda a universidades	11	31%
otros	2	6%
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>

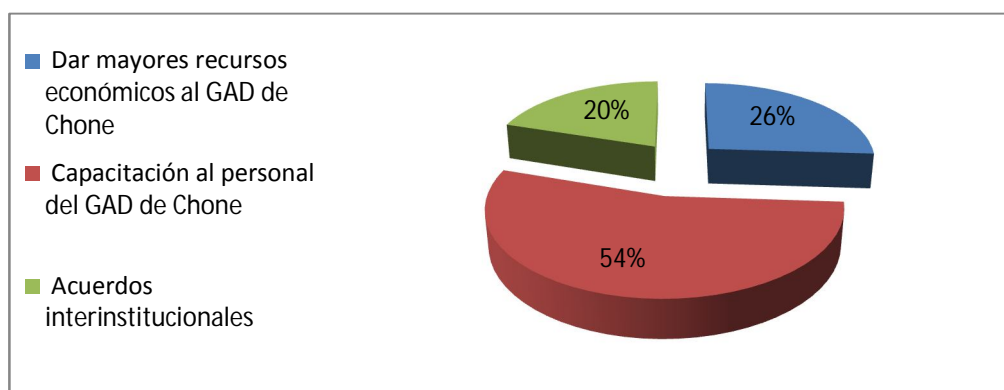


Como muestra el gráfico N° 3 el 49% de los encuestados considera que el tipo de mecanismos y estrategias que el GAD del cantón Chone debe crear son centros de participación ciudadana; mientras que el 31% de los encuestados considera que se debe pedir ayuda a universidades; en cambio el 14% de los encuestados considera que se deben socializar proyectos; y apenas un 6% considera otros mecanismos y estrategias.

Como así lo indican los resultados la creación de centros de participación ciudadana es una de las mejores formas de escuchar propuestas para establecer normativas según las competencias otorgadas por la norma suprema y el COOTAD.

**Cuadro y gráfico N° 4**

<b>4. ¿De qué manera se lograría aplicar los principios constitucionales relacionados con el quehacer administrativo?</b>		
<b>ALTERNATIVAS</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>%</b>
Dar mayores recursos económicos al GAD de Chone	9	26%
Capacitación al personal del GAD de Chone	19	54%
Acuerdos interinstitucionales	7	20%
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>

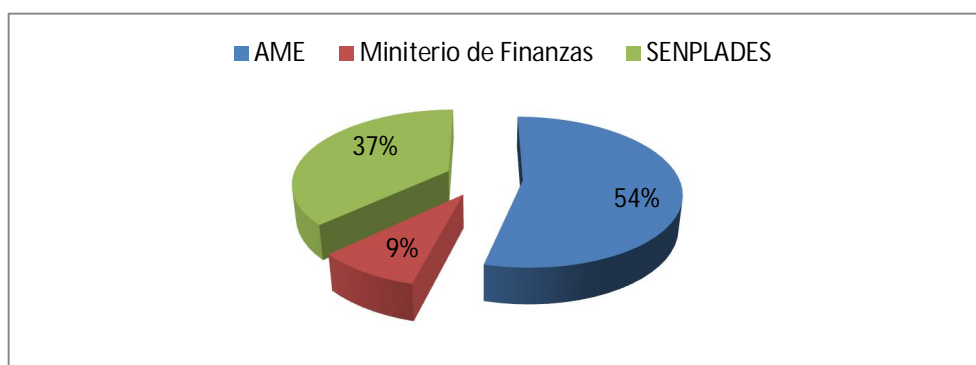


De acuerdo a los datos del cuadro N° 4 el 54% de los encuestados considera que lo mejor es que se les capacite al personal del GAD de Chone; mientras tanto el 26% de los servidores encuestados estima que la manera en que se lograría aplicar los principios constitucionales relacionados con el quehacer administrativo es que se le otorguen mayores recursos económicos al GAD de Chone y un 20% de los encuestados cree que se deben buscar acuerdos interinstitucionales.

Estos resultados indican que los servidores públicos creen que deben recibir capacitaciones para poder aplicar de forma correcta los principios constitucionales relacionados al quehacer administrativo.

**Cuadro y gráfico N° 5**

<b>5. La socialización de la facultad normativa del GAD Chone debe tener apoyo de:</b>		
<b>ALTERNATIVAS</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>%</b>
AME	19	54%
Ministerio de Finanzas	3	9%
SENPLADES	13	37%
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>



Los resultados del gráfico N° 5 indican que el 54% de los encuestados considera que la socialización de la facultad normativa del GAD Chone debe tener apoyo de AME; el 37% de los encuestados piensa que es la SENPLADES quien debe dar apoyo y apenas un 9% de los encuestados cree que el Ministerio de Finanzas debe ayudar a esta socialización.

La Asociación de Municipalidades del Ecuador, por ser el cuerpo colegiado que cobija a los GAD, está en la obligación de brindar ayuda técnica cuando lo requiera, para que en su correspondiente jurisdicción pueda desarrollar el cuerpo edilicio de Chone su labor por el benéfico de la colectividad, siendo así los servidores encuestados creen que la AME debe brindar ayuda para sociabilizar la facultad normativa del GAD de Chone.

**3.2. ENTREVISTA REALIZADA AL CONCEJAL DEL GAD DE CHONE  
EL AB. JORGE LUIS ZAMBRANO CAICEDO.**

**1. ¿Tiene conocimiento sobre lo establecido por el COOTAD en lo concerniente a las nuevas competencias entregadas?**

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización tiene como finalidad regular la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los organismos autónomos descentralizados, con la finalidad de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Es en este marco, que se vuelve imperativo un modelo de descentralización obligatoria y progresiva, que otorgue competencias de manera responsable, acompañada de las respectivas fuentes de financiamiento, compensando así los desequilibrios existentes en el desarrollo territorial.

**2. ¿Existe la necesidad de crear mecanismos y estrategias para que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Chone pueda elevar propuestas para la aplicación de las competencias entregadas basadas en el COOTAD?**

Definitivamente sí. Ya que entre la población pueden haber excelentes ideas que propendan a elevar propuestas para que se apliquen las competencias entregadas a través del COOTAD.

**3. ¿Cree que se deben aplicar los principios constitucionales relacionados con el quehacer administrativo relacionado con el COOTAD?**

Los principios constitucionales por ser norma superior, son de carácter ejecutivo, es decir llevarlos a la práctica de forma casi inmediata, mucho más si guarda conexidad con cuerpos legales que fueron expedidos para evitar desequilibrios e inequidades en el reparto de las finanzas.

**4. ¿Se debe socializar entre la población la facultad normativa de las nuevas competencias institucionales para los intereses de los habitantes de Chone?**

Es un mandato constitucional, la socialización de proyectos entre la población.



## CONCLUSIONES

La organización territorial y los niveles de gobierno están establecidos en la Constitución de la República y por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

La organización territorial del Estado se compone de regiones, provincias, cantones, parroquias rurales y regímenes especiales.

Se reconocen como gobiernos autónomos descentralizados a los consejos regionales, provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales rurales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución.

En la aplicación del principio de jerarquía normativa previsto en el artículo 425 de la Constitución debe tenerse presente el principio de competencia, especialmente en lo que respecta a la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados. Adicionalmente, debe tenerse presente la separación de las facultades, normativa, de fiscalización y ejecutiva, través de la atribución de las dos primeras, a los consejos regionales, provinciales, concejos metropolitanos y municipales (Art. 7) y de la segunda, a los gobernadores regionales, prefectos, alcaldes cantonales o metropolitanos y presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales. Por su parte a las juntas parroquiales se les atribuye facultades reglamentarias.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales tienen competencias exclusivas establecidas en la Constitución y el COOTAD.

El Gobierno Autónomo Descentralizado de Chone ejerce sus competencias a través de ordenanzas expedidas a partir de la vigencia de la actual Norma Suprema en asuntos: viales, de tránsito, recursos hídricos, hábitat, vivienda, urbanismo y ambiente, salud, educación y cultura.

El Gobierno Autónomo Descentralizado de Chone aún no ha ejercido sus competencias en cuanto a la gestión de cooperación internacional y a regular la preservación, mantención y difusión del patrimonio cultural.

## RECOMENDACIONES

El Gobierno Autónomo Descentralizado de Chone deberá:

Fortalecer los conocimientos de los servidores públicos y autoridades del GAD de Chone, mediante capacitaciones, con respecto al amparo del nuevo modelo de descentralización previsto en la Constitución de la República del 2008, para que a través de las competencias que le han sido otorgadas a este nivel de gobierno, ejerzan su facultad normativa y expidan ordenanzas que permitan el desarrollo del Cantón.

Crear ordenanzas en cuanto a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural; así como ordenanzas que permitan la Cooperación Internacional, que hasta la fecha no han sido expedidas por dicho GAD.

Implementar centros de participación ciudadana que tengan dos objetivos fundamentales: el primero, que se pueda recibir propuestas de la ciudadanía que podrían ser elevadas a normas, y el segundo es la sociabilización en cuanto de las normas expedidas por el mismo. De tal manera que se ejerzan las competencias asignadas en la Constitución y el COOTAD y también el derecho de participación ciudadana.

## **PROPUESTA**

Vincular a la Universidad San Gregorio de Portoviejo con la comunidad, en cuanto a la sociabilización de las nuevas competencias asignadas por la Constitución y el COOTAD a los diferentes niveles de gobierno, específicamente a las autoridades y servidores públicos del Gobierno Autónomo Descentralizado de Chone, y también en cuanto al apoyo que puede brindarle al GAD de Chone para la creación de centros de participación ciudadana.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

Carrión, Fernando. (2006). *Autonomía y Descentralización*. Ecuador: Universidad Latinoamericana, p. 3.

Diez, Manuel. (1985). *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Plus Ultra, p. 20.

Dromi, José. (2004). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ciudad Argentina, p. 361.

Gordillo, Agustín. (2004). *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires, Argentina: F.D.A., p. 126.

Hernández, Augusto. (2001). *Fundamentos Constitucionales del ordenamiento territorial colombiano en Regímenes de las entidades territoriales*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, p. 18.

Pérez, Efraín. (2009). *Derecho Administrativo*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, pp. 255-256.

Sayaquéz, Laso. (2002). *Tratado de derecho administrativo*. Montevideo, Uruguay: Fundación de cultura universitaria, p. 12.

Viciano, Roberto. *Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la nueva Constitución*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional, p. 105 y 107.

Zoido, Florencio. (1998). *Geografía y ordenamiento del territorio*. España: Didáctica de las Ciencias naturales, p. 19.

### **Referencias oficiales**

Constitución de la República del Ecuador. (1998). Guayaquil, Ecuador: Registro Oficial N° 1 del 11 de agosto, art. 228 y 233.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Montecristi: Registro Oficial 449. Arts. 1, 4, 135, 238, 239, 242, 244, 245, 248, 250, 240, 244, 245, 246, 251, 260 y 264.

Código Orgánico de descentralización territorial, autonomía y descentralización. (2010). Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento N° 303 del 19 de octubre. Arts. 2, 3, 6, 7, 9, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 22, 24, 26, 28, 31, 34, 39, 40, 42, 47, 55, 57, 58, 72, 116, 244 y 247.

Gaceta Judicial Año LXXXIV Serie No. 4. (1983). Quito, Ecuador: Gaceta Judicial del 20 de octubre, p. 298.

### **Publicaciones**

García, Larrera y Muñoz, Pabel. (2009). *El nuevo pacto territorial: Descentralización y autonomías en la nueva Constitución*. Quito, Ecuador: Subsecretaría de Reforma del Estado de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, p. 77.

Tobar, Marco. (2010). *El Procedimiento Administrativo*. Loja, Ecuador: UTPL, p. 15.

## Diccionarios

Ministerio del Interior y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. *Diccionario de la Administración Pública Chilena*. (2002). Chile: LOEM Ediciones, p. 196.

Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española*. (22° Ed.). España: Autor, p. 5.

## Referencias electrónicas

INEC. (2010). *Censo de población y vivienda*. Consultado el: 10 de octubre del 2012.  
Disponible en: [www.incop.gob.ec](http://www.incop.gob.ec)

SEMPLADES. (2008). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Consultado el: 22 de noviembre. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>

SEMPLADES. (2008). *Plan Nacional del Buen Vivir: Desarrollo y ordenamiento territorial*. Consultado el: 22 de noviembre. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>

SEMPLADES. (2008). *Plan Nacional del Buen Vivir: Planificación territorial*. Consultado el: 22 de noviembre. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>

# ANEXOS



## FORMULARIO DE ENTREVISTA

1. ¿Tiene conocimiento sobre lo establecido por el COOTAD en lo concerniente a las nuevas competencias entregadas?
2. ¿Existe la necesidad de crear mecanismos y estrategias para que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Chone pueda elevar propuestas para la aplicación de las competencias entregadas basadas en el COOTAD?
3. ¿Cree que se deben aplicar los principios constitucionales relacionados con el quehacer administrativo relacionado con el COOTAD?
4. ¿Se debe socializar entre la población la facultad normativa de las nuevas competencias institucionales para los intereses de los habitantes de Chone?

## FORMULARIO DE ENCUESTA

**1. ¿Cree usted que en el GAD de Chone tienen conocimiento sobre la forma de aplicar las nuevas competencias institucionales establecidas por la Constitución de la República y el COOTAD?**

SÍ

NO

**2. ¿Considera usted que existe la necesidad de crear mecanismos y estrategias para que el GAD del cantón Chone pueda elevar propuestas para la aplicación de las competencias entregadas?**

SÍ

NO

**3. ¿Qué tipo de mecanismos y estrategias el GAD del cantón Chone debe crear para que pueda elevar propuestas para la aplicación de las competencias entregadas?**

- Crear centros de participación ciudadana
- Socializar proyectos
- Pedir ayuda a universidades
- Otros

**4. ¿De qué manera se lograría aplicar los principios constitucionales relacionados con el quehacer administrativo?**

- Dar mayores recursos económicos al GAD de Chone
- Capacitación al personal del GAD de Chone
- Acuerdos interinstitucionales

**5. La socialización de la facultad normativa del GAD Chone debe tener apoyo de:**

- AME
- Ministerio de Finanzas
- SENPLADES