

# El procedimiento de creación de las regiones autónomas y los distritos metropolitanos en el Ecuador

*José María Pérez Zúñiga PhD*

The process of creating autonomous regions and metropolitan districts in Ecuador

## Resumen

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 constituye la primera iniciativa del Estado central para abordar un proyecto único de vertebración del Estado ecuatoriano. Es un proceso abierto, que contempla como principal novedad la creación de las regiones autónomas y de los distritos metropolitanos. Pero su regulación en la Constitución y en el Código Orgánico de Organización Territorial presenta dudas de constitucionalidad, fundamentalmente en lo que se refiere a los proyectos de ley de regionalización y los estatutos de las regiones autónomas y los distritos metropolitanos, que deberían ser leyes orgánicas aprobadas expresamente por la Asamblea Nacional, ya que afectan a la organización territorial del Estado. El plazo para su creación es un plazo taxativo de ocho años, a tenor del dictado constitucional.

**Palabras clave:** constitución, código orgánico de organización territorial, ley orgánica, estatuto, regiones autónomas, distritos metropolitanos, organización territorial.

## Summary

The Constitution of the Republic of Ecuador, 2008 constitutes the first initiative of the Central Government to approach a unique project for structuring the Ecuadorian State. It is an open process, which includes as main innovation, the creation of autonomous regions and metropolitan districts. But its regulation in the Constitution and the Organic Law on Territorial Organization presents constitutional doubts, mainly as far as the regionalization law and the statutes of the autonomous regions and metropolitan districts are concerned, they should be organic laws expressly approve by the National Assembly, since they affect the territorial organization of the state. The deadline for its creation is an exhaustive eight-year period, under constitutional dictation.

**Keywords:** constitution, organic code of territorial organization, organic law, statute, autonomous regions, metropolitan districts, territorial organization.

## Introducción

Como ha señalado Rafael Guerrero<sup>1</sup>, el Estado ecuatoriano se ha caracterizado por una falta de legitimidad y por su inestabilidad. La misma denominación de Ecuador, un nombre neutro, sin historia, eminentemente geográfico, viene derivado de la preocupación por que los departamentos de Guayaquil y Cuenca no se sintieran excluidos por el predominio de Quito<sup>2</sup>. En los últimos ciento cincuenta años los períodos de estabilidad han sido interrumpidos por crisis profundas derivadas de fraudes electorales, golpes, dictaduras militares y revoluciones fallidas. Prueba de ello son los diecinueve textos constitucionales que ha tenido la República del Ecuador desde la separación de la Gran Colombia en 1830<sup>3</sup>. El último, impulsado por el Presidente de la República, Rafael Correa, con el objetivo de dar estabilidad y propiciar el desarrollo social del país, nació en Ciudad Alfaro, en Montecristi, y fue aprobado por la Asamblea Constituyente el 25 julio y en referéndum el 28 de septiembre, entrando en vigor tras su publicación en el Registro Oficial el día 20 de octubre de 2008.

Una de estas dificultades ha sido el denominado, como en España, “problema regional”<sup>4</sup>, aunque con una génesis diferente. Pues, mientras la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) quiso resolver las aspiraciones de autogobierno de las nacionalidades históricas –Cataluña, Navarra y País Vasco, proceso al que se han sumado todas las regiones españolas– y, al mismo tiempo, establecer una nueva organización territorial que superase las fórmulas centralistas del franquismo; en Ecuador, la demanda de descentralización ha sido sostenida

durante décadas por la elite comercial y bancaria de Guayaquil y respaldada por importantes sectores de la clase media urbana y de las clases rurales ligadas a la agricultura de la exportación, aunque no se trata de una demanda exclusiva de la provincia de Guayas, pues también está presente en Manabí y varios cantones y provincias de la Sierra, en los que la población indígena conjuga sus reclamos étnicos con la demanda de descentralización como una forma de afirmar su identidad cultural y política y sus instituciones sociales.

Como ha señalado Larrea Maldonado<sup>5</sup> en referencia a la Constitución de la República del Ecuador de 2008, “al estar siempre presente el fantasma de la secesión y la fragmentación, se apuesta por la plurinacionalidad con el fin de profundizar en la cohesión social. Unidad nacional, sin estandarización cultural. Unidad en la diversidad, con el reconocimiento de las diferencias”.

Por otra parte, como destaca Guerrero, debe tenerse en cuenta como antecedente de la Constitución ecuatoriana de 2008 (en adelante, CEc) elaborada en Montecristi, que la Asamblea constituyente y el Gobierno actual son el resultado de un amplio y profundo movimiento democrático ciudadano de oposición a las elites políticas y económicas que habían dirigido el país en los últimos veintiséis años, en otro claro paralelismo con el caso español (la Constitución española de 1978 fue el resultado de la Transición democrática). En Ecuador, la demanda política que articuló este movimiento fue una democracia participativa, que estableció los mecanismos institucionales para que la ciudadanía pueda controlar a sus representantes.

<sup>1</sup> Guerrero, R., Descentralización, autonomía y regionalización, publicado en La Tendencia, revista de análisis político, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Quito, Ecuador, 2008, págs. 227-229.

<sup>2</sup> Ramón, Galo. Estado, región y localidades en el Ecuador (1808-2000). En Sara Báez, Ospina y Ramón, Una breve historia del espacio ecuatoriano, Quito, CAMAREN-IEE, 2004, pág. 127.

<sup>3</sup> La secuencia de constituciones ha sido: Constitución de 1830 (Riobamba), 1835 (Ambato), 1843 (Quito), 1845 (Cuenca), 1851 (Quito), 1852 (Guayaquil), 1861 (Quito), 1869 (Quito), 1878 (Ambato), 1884 (Quito), 1896 (Quito), 1906 (Quito), 1929 (Quito), 1945 (Quito), 1946 (Quito), 1967 (Quito), 1979 (Quito), 1998 (Sangolquí y Riobamba) y 2008 (Montecristi). En 1938 se aprobó una Constitución que no fue promulgada, por lo que nunca rigió. Hubiera hecho la número veinte. Vid. Paz, Juan J., y Miño Cepeda, D.P., El proceso constituyente desde una perspectiva histórica, publicado en La Tendencia, revista de análisis político, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Quito, Ecuador, 2008, págs. 27-44; quienes señalan: “Desde una perspectiva política y jurídica, habría que añadir a esta lista la Constitución Quiteña de 1812, pensada por los próceres que sobrevivieron a la masacre del 10 de agosto de 1810; la Constitución de Cádiz también de 1812 (18 de marzo), en cuyo debate participó el quiteño José Mejía Lequerica; y la Constitución Grancolombiana de 1821, que fue el orden político imperante frente al cual el Departamento Sur (posteriormente Ecuador) declaró su separación como Estado”, op. cit., pág. 27.

<sup>4</sup> Vid. García Novoa, C. Financiación autonómica y reforma del Senado, Marcial Pons, Madrid, 2012, págs. 16 y ss.

<sup>5</sup> Larrea Maldonado, A.M., Modelo de desarrollo, organización territorial y cambio constiyente en el Ecuador, SENPLADES, Serie Discusión, Quito, pág. 135.

Estos sectores empezaron a demandar la autonomía regional ante la ineficacia de la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social de octubre de 1977, por lo que la demanda de autonomía nació como una radicalización de la tesis de la descentralización; de esa manera se introdujo el concepto de “región autonómica” en el debate regional<sup>6</sup>. Por eso, como explica Guerrero, la demanda de autonomía profundizó el conflicto regional y lo transformó en un problema directamente político, que tiene que ver ahora con la estructura de dirección y representación política del Estado ecuatoriano y no solamente con las estructuras administrativas y financieras del mismo.

Un proceso en marcha que tiene como principales instrumentos jurídicos y políticos la CEC y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010 (en adelante, COOTAD).

### **La organización territorial en la Constitución Política de la República del Ecuador de 2008 y el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010.**

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 constituye la primera iniciativa del Estado central para abordar un proyecto único de vertebración del Estado ecuatoriano. Como explica Fernando Carrión<sup>7</sup>, hasta entonces las propuestas de descentralización o de autonomía –dos conceptos diferentes, como veremos después– habían sido parcelarias en independientes: a nivel parroquial, municipal y provincial, y por parte de Guayaquil; y lo mismo se puede decir de las propuestas normativas: las leyes de los regímenes parroquial, municipal y provincial, así como las de Manabí, la Amazonía y Galápagos, entre otras, que poco o nada se relacionan entre sí. Hasta ese momento, todos los proyectos responden a demandas particulares sin una directriz general para todo el territorio nacional. “Hasta ahora”, señalaba Carrión<sup>8</sup>, “lo que he-

mos tenido son propuestas de las parroquias que quieren ser municipios, de los municipios que quieren eliminar los concejos provinciales y de estos que buscan convertirse en instancias de gobierno en contra de las gobernaciones”.

La Constitución junto con el COOTAD vienen a dar respuesta a los tres proyectos que, en esos momentos, mayor importancia tenían en el país:

- La propuesta de autonomía de Guayaquil liderada por su alcalde, Jaime Nebot, y recogida después por Quito y su alcalde, Paco Moncayo, y por otras autoridades locales y provinciales.
- La demanda de los municipios (AME) y de los consejos provinciales (CONCOPE) apoyados por la cooperación internacional, que sostienen la necesidad de un fortalecimiento del municipio y de la provincia gracias a la transferencia de recursos y competencias.
- Reivindicaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas de contar con un Estado plural que les reconozca derechos, y que se sintetiza en la idea de un Estado plurinacional.

## **Regulación**

Si partimos del dictado constitucional, el Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales; a los que habría que sumar los regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, provincia de Galápagos y circunscripciones territoriales indígenas (art. 242 C.Ec. y 10 del COOTAD). Además, estos entes, si son continuos, podrían agruparse en mancomunidades (art. 243: “dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias continuas podrán agruparse y formar mancomunidades”); y a su vez, dos o más provincias con continuidad territorial y ciertos requisitos (superficie superior a 20.000 kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por

<sup>6</sup> En el primer debate en el pleno de la Asamblea, el informe de minoría, suscrito por Eduardo Maruri y Anabella Azín, decía lo siguiente: “(...) no llegan a definir un marco suficientemente claro y adecuado para que se construya en el Ecuador un sistema de verdaderas regiones autónomas con potestas suficiente para legislar a profundidad su territorio, amplias competencias y un verdadero autogobierno que incluya una sede parlamentaria. Sobre todo, creemos que no se ha dejado espacio para que Guayaquil, principal gestora de la demanda autonómica y ciudad de la que ambos provenimos, pueda acceder al nivel de autonomía que hace tiempo venía demandando. (...) No perdamos esta oportunidad histórica para que Guayaquil, Guayas, Manabí y otros más puedan emprender, por fin, el camino hacia la autonomía real”. Maruri, E. y Azín, A., Resumen ejecutivo del informe de minoría remitido por Eduardo Maruri y Anabella Azín sobre los artículos aprobados por la mesa 4 para primer debate en el Pleno. Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo. Citado por Larrrea Maldonado, A.M., op. cit., pág. 117.

<sup>7</sup> Carrión, F., La descentralización como geometría variable, en *Descentralizar: un derrotero a seguir*, FIACSO-InWEnt-SENPLADES, Quito, Ecuador, 2008, pág. 41.

<sup>8</sup> Carrión, F., op. cit., pág. 42.

ciento de la población nacional, procurando que exista equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica y manejo integrado de cuencas) podrán formar regiones autónomas (y siempre que el territorio de la región a conformarse no supere el veinte por ciento del total del territorio nacional, añade el artículo 15 del COOTAD), lo que hace posible siete u ocho niveles de gobierno, además del estatal (que sería el noveno).

Por otra parte, el artículo 239 CEc consagra la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, una redacción que evoca la del artículo 137 de la CE, que dispone: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Y aunque ambas normas fundamentales tiene en común establecer una organización territorial compleja y en un proceso de construcción y desarrollo abierto, también son importantes las diferencias, sobre todo a la hora de establecer las competencias de cada ente y de limitar su poder normativo (un poder legislativo en el caso de las comunidades autónomas españolas; un poder reglamentario en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador y de las corporaciones locales españolas).

Por otra parte, cada una de estas entidades tiene sus propias competencias y facultades (normativas, fundamentalmente) para ejercerlas, existiendo además en el caso de Ecuador un Consejo Nacional de Competencias, órgano de carácter técnico creado para disminuir los niveles de discrecionalidad en la transferencia de competencias y en el proceso de descentralización, e integrado por representantes de cada nivel de gobierno. Este órgano tiene a su cargo la regulación de las competencias exclusivas y adicionales, gestionar las competencias concurrentes, asignar las competencias residuales y resolver los conflictos de competencias que puedan plantearse<sup>9</sup>.

De este modo, teniendo tantos entes reales y potenciales con capacidad normativa, los principios de competencia y reserva de ley en relación con el principio de jerarquía son determinantes para comprender las posibilidades de actuación de cada ente y su relación entre sí dentro de la organización territorial del Estado.

Vamos a referirnos a continuación al proceso de conformación de las regiones autónomas o gobiernos regionales autónomos –ésta última es la denominación que emplea el COOTAD– y de los distritos metropolitanos, la principal novedad que, en cuanto a la organización territorial de la República del Ecuador, establece la CEc de 2008, y las dudas que se nos plantean sobre su regulación.

### **Las regiones autónomas y los distritos metropolitanos**

La Constitución ecuatoriana establece los procedimientos –desarrollados por el COOTAD, al que después nos referiremos– para constituir regiones autónomas (art. 245 CEc) y distritos metropolitanos (art. 247 CEc), tratándose de un procedimiento similar, si bien cambia la iniciativa de los entes que los conforman, provincias en el caso de las regiones y cantones en el caso de los distritos.

Básicamente el procedimiento consiste en dos propuestas normativas: un proyecto de Ley de regionalización o de creación del distrito metropolitano y un proyecto de estatuto regional o metropolitano; además deberá haber una consulta popular que refrende dichos estatutos y una convocatoria de elecciones para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.

### **El proyecto de ley (orgánica) de regionalización**

En cuanto al proyecto de ley regional, debe ser aprobado por la Asamblea Nacional en un plazo de ciento veinte días, pero esta aprobación no es determinante, pues, en caso de no ser aprobado expresamente en ese plazo, se entenderá aprobado, a no ser que la cámara lo rechace o archive, para lo que se requerirán los dos tercios de los votos de sus integrantes. Aunque no lo dice literalmente, esta ley de regionalización o de creación del distrito metropolitano deber ser una ley orgánica, a tenor de lo dispuesto en el artículo 133.3 CEc (Serán leyes orgánicas): “Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados”. En el párrafo cuarto de este artículo 245 CEc sí se habla sin embargo de la “aprobación del proyecto de ley orgánica”, pero, para no producir confusiones, debería decirse expresamente.

En este sentido, además de introducirse esta modificación en este artículo 245 CEc, añadiendo el

<sup>9</sup>Un órgano que remite también al Consejo de Política Fiscal y Financiera español o a las Comisiones Mixtas Estado-Comunidades Autónomas.

término “ley orgánica” en los párrafos primero y segundo, debería modificarse también el artículo 133 CEC, introduciendo otro apartado que indique que deben ser leyes orgánicas las que afecten “a la organización territorial del Estado”. A fin de cuentas, se trata de establecer un mecanismo de control por parte de la Asamblea Nacional para que el Estado arbitre el proceso de desarrollo de la organización territorial. Sí establece este carácter, sin embargo, el COOTAD, que en su artículo 16 habla claramente del “proyecto de ley orgánica de creación de la región”.

### El proyecto de Estatuto: naturaleza normativa

Por su parte, el proyecto de Estatuto debe presentarse a la Corte Constitucional para que dictamine que se ajusta al contenido de la Constitución, pero tampoco en este caso la intervención de la Corte Constitucional resulta determinante para la creación de la región o el distrito, ya que si no se emite el dictamen en un plazo de 45 días también se considerará aprobado el Estatuto. Y cabe preguntarse por la idoneidad de este mecanismo, pues podría darse el caso de considerarse aprobado un Estatuto regional o distrital sin el Dictamen favorable de la Corte Constitucional y que contuviese disposiciones inconstitucionales y por tanto nulas de pleno derecho a tenor de los artículos 424 y 425 de la CEC y por aplicación del principio de jerarquía normativa.

En cuanto a la naturaleza normativa del Estatuto, se trata de una norma regional, subordinada junto a las órdenes distritales a la Constitución y a la ley según el orden jerárquico establecido en el artículo 425 de la CEC, por lo que se trata de un reglamento, independientemente de su denominación, la norma propia de los poderes ejecutivos, como sabemos, ya sea en el ámbito estatal, regional o local.

A nuestro juicio, hubiera sido más adecuado que para la aprobación del Estatuto se hubiera establecido el requisito de ser también una ley orgánica, como ocurre en el caso español (art. 81 CE: “serán leyes orgánicas las que aprueben los Estatutos de Autonomía”), pues el rango de una norma viene determinado tanto por la fuente material de la misma (Asamblea Nacional, parlamentos, gobiernos) como de la fuente formal de que se trate (ley orgánica, ley ordinaria, reglamento). Además, si nos atenemos al dictado literal de la CEC (art. 133.3), serán leyes orgánicas “las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados”, lo que podría ser una buena definición de estatuto, por lo que también sería posible interpretar que la CEC exige esta categoría normativa.

Así que, para evitar contradicciones en esos términos, deberían modificarse estos artículos de la CEC:

- En el artículo 133 (“Serán leyes orgánicas”) añadiríamos un nuevo apartado:

“Las que aprueben los estatutos de las regiones autónomas o de los distritos metropolitanos y las que afecten a la organización territorial del Estado”.

- En el artículo 425 se eliminaría la referencia a “las normas regionales y las ordenanzas distritales”, pues los estatutos ya estarían englobados en la categoría de ley orgánica.

A no ser que entendamos que, cuando este artículo 425 CEC se refiere este tipo de normas, lo hace únicamente para denominar de un modo singular los reglamentos emanados de los gobiernos de las regiones autónomas o de los distritos metropolitanos.

Además, este artículo 425 CEC añade otra confusión, pues al referirse a los decretos y reglamentos después de a “las normas regionales y ordenanzas distritales”, podría pensarse que decretos y reglamentos están subordinados a éstas aunque emanen del Gobierno estatal, lo que va contra el espíritu de la CEC y de la lógica jurídica, salvo que entendamos que efectivamente normas regionales y ordenanzas distritales tienen la naturaleza de ley orgánica.

Una vez aprobados el proyecto de ley orgánica y el estatuto por un medio u otro –de lo que tenemos nuestras dudas de constitucionalidad, como diremos a continuación-, se procedería a la consulta popular para la aprobación del Estatuto regional o distrital por mayoría absoluta de los votos emitidos en cada provincia y cantón y a la convocatoria de elecciones.

En la actualidad, el único distrito metropolitano existente es el de Quito, creado por Ley de 11 de noviembre de 1993 (Ley 46, R.O. 345, 27-XII-1993) y declarada como Ley Orgánica por la Asamblea Nacional mediante Resolución R-22-058 (R.O. 280, 8-III-2001), antes, por tanto, de la aprobación de la CEC de 2008 y el COOTAD, y en un proceso que creemos incompleto, pues, además de ser discutible desde la ortodoxia jurídica el procedimiento legal utilizado, tampoco se ha aprobado aún un estatuto del Distrito Metropolitano de Quito.

### El procedimiento en el COOTAD

El procedimiento de conformación de regiones es desarrollado en el artículo 16 del COOTAD, que aporta claridad al mismo, al señalar los requisitos

de cada uno de los pasos a dar, aunque no salva algunas contradicciones expuestas, y que explicaremos seguidamente.

Así, en lo que se refiere a la iniciativa para la conformación de las regiones, ésta corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y debe iniciarse con las resoluciones adoptadas por los consejos provinciales respectivos con el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de cada consejo. Con las resoluciones aprobadas, se prepararán el proyecto de ley de regionalización y un proyecto de estatuto de autonomía regional.

El proyecto de ley orgánica de creación de la región debe contener la declaración de creación y la delimitación del territorio de la región. La exposición de motivos debe incluir la información que justifique el cumplimiento de los principios, requisitos y criterios constitucionales de la organización territorial, que no son otros que los establecidos en el artículo 244 CEC: debe justificarse por tanto el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural de las provincias que conformarán la nueva región, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. El artículo 16 letra b) del COOTAD prohíbe expresamente que por medio de esta ley regional se modifiquen los límites territoriales de las provincias que conforman la región.

Este proyecto debe ser presentado por los prefectos o prefectas al Presidente de la República, quien verificará el cumplimiento de los requisitos y lo remitirá a la Asamblea Nacional para su tramitación como ley orgánica. Como señala la CEC, en caso de no aprobarse en un plazo de 120 días desde su recepción, se considerará aprobado; siendo necesarios los votos de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea para ser rechazado.

Pero, en este punto, cabe preguntarse nuevamente por la idoneidad del procedimiento, pues, ¿en caso de pasar el plazo de 120 días sin pronunciamiento de la Asamblea la ley regional se considerará aprobada con el carácter de ley orgánica? Lo que distingue a las leyes orgánicas son las materias sobre las que se versan y la mayoría necesaria para su aprobación (artículo 133 CEC) y, aunque efectivamente cumpliríamos el primer requisito relativo a la materia ("las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución y las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados"), no así el segundo requisito, referido a la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

Tampoco puede decirse que se trataría de una ley ordinaria, pues no se cumple con el procedimiento legislativo previsto para este tipo de normas en los artículos 132 y 133 CEC, por lo que, a nuestro entender, de producirse este hecho, nos encontraríamos ante un caso de inconstitucionalidad originaria, aunque se trate de una posibilidad prevista en el propio texto constitucional.

De este modo, para evitar una mala praxis jurídica y confusiones de procedimientos legislativos que podrían conducir también a problemas políticos, lo mejor sería reformar los artículos 245 CEC y 16 del COOTAD, en el sentido de que si el texto no ha sido aprobado como ley orgánica en el plazo de 120 días debe devolverse a los promotores de la iniciativa para que mejoren aquellos aspectos del texto que hayan impedido su aprobación por la mayoría parlamentaria exigida, eliminando la frase "y en caso de no pronunciarse dentro de ese plazo se consideraría aprobado".

Esto no supondría un rechazo o un archivo de la iniciativa, que hubiera requerido un el voto de los 2/3 de los integrantes de la Asamblea, como dispone ese mismo artículo, sino sólo demorar el procedimiento el tiempo necesario para que pueda cumplir con las garantías exigidas sin romper con la ortodoxia jurídica. Una posibilidad que el propio artículo 16 del COOTAD sí contempla para el Dictamen de constitucionalidad, al que nos referiremos seguidamente.

Tampoco tiene mucho sentido que se exija una mayoría absoluta de los integrantes de la Asamblea para su aprobación y, sin embargo, una mayoría de dos tercios de los integrantes para su negación o archivo; en ambos casos, debería tratarse de la mayoría exigida para la aprobación de la ley orgánica, que es de lo que se trata. Si se aprueba, existiría una nueva ley regional; en caso contrario, se entiende rechazada, por lo que debería ser corregida e iniciar de nuevo el trámite parlamentario para solventar las dudas políticas o de constitucionalidad que pueda plantearle a los asambleístas.

En cuanto al proyecto de estatuto de autonomía, éste constituirá la norma institucional básica de la región, por lo que deberá establecer 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, previendo además, de manera obligatoria, estructuras descentradas para la gestión de sus competencias. Como decíamos anteriormente, por razones de claridad y eficacia jurídica, sería deseable que



el estatuto se aprobase también mediante una ley orgánica, ya que regula materias que afectan a instituciones básicas del Estado, así como a su organización territorial.

Este proyecto de Estatuto será presentado por los prefectos de las provincias a la Corte Constitucional, que deberá emitir un Dictamen de Constitucionalidad en un plazo de 45 días a contar desde su presentación. Vencido este plazo, se considerará que es favorable. Pero, en este caso, el COOTAD si preveé que el proyecto de estatuto sea devuelto a los prefectos para que sea modificado si la Corte considera que contiene disposiciones contrarias a la Constitución. Una vez presentado de nuevo, la Corte dispondrá de diez días para emitir un nuevo dictamen, e incluso en este caso la norma permite que vuelva a iniciarse el trámite si el dictamen vuelve a ser negativo.

Por último, el artículo 16 del COOTAD se refiere a la Consulta Popular, que deberá realizarse por los prefectos en las provincias interesadas una vez aprobada la ley orgánica por la Asamblea Nacional y obtenido el dictamen favorable de la Corte Constitucional, o, en su defecto, una vez vencidos los plazos correspondientes. El COOTAD también prevee la posibilidad de realizar una nueva consulta si no se obtiene en la primera la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en cada provincia, para lo que no sería necesario realizar de nuevo el proceso descrito previamente.

Para la reforma del Estatuto habrá que estar al procedimiento en él establecido, pero según la letra h) de este artículo sí sería necesario en este caso el dictamen favorable de la Corte Constitucional, con lo que podríamos encontrarnos con un estatuto aprobado sin el dictamen favorable de la Corte Constitucional por haberse cumplido el plazo establecido para ello, y que luego, posteriormente, no pudiera reformarse por no obtener dicho dictamen.

## Terminología

En este sentido, hay que decir que el COOTAD es un norma mejorable desde el punto de vista técnico, pues introduce confusiones sobre los conceptos de descentralización y autonomía, utilizados a menudo como sinónimos, y también sobre los

procedimientos normativos que deberán seguir los gobiernos autónomos descentralizados, que en ningún caso serán “parlamentarios”, como se los denomina a veces.

Esta confusión se establece ya desde el primer artículo de la norma, al señalar, entre sus fines, “garantizar la autonomía política, administrativa y financiera” de los gobiernos autónomos descentralizados y relacionarla con “un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias.” Sin embargo, no podrá haber una autonomía política plena tratándose de gobiernos de carácter regional o local que, aunque sus miembros han sido elegidos democráticamente, tienen el carácter de gobiernos ejecutivos locales o regionales, con potestad reglamentaria y subordinados por tanto al mandato de la ley estatal.

Hubiera sido más correcto hablar únicamente de autonomía administrativa y financiera (o fiscal) y de un proceso de descentralización del Estado y no de “un proceso de autonomías y descentralización del Estado”, como hace el artículo segundo, pues los gobiernos autónomos descentralizados, pese a su denominación, carecen de una autonomía política plena, pues no están dotados de un poder político legislativo territorializado.

Aunque la utilización de ambos términos responde sin duda al bienintencionado deseo de acoger las demandas de autonomía de algunos sectores del país sin poner en peligro la unidad del Estado, “traducir” en términos jurídicos un planteamiento político es una cuestión técnica en la que debe primar la claridad del concepto para una aplicación eficaz de la norma, que evite a la postre conflictos judiciales y políticos, precisamente uno de los objetivos que persigue esta norma; pero las buenas intenciones no bastan para hacer buenas leyes.

Como ha explicado Rodrigo Borja<sup>10</sup>, hay dos clases de descentralización: la administrativa y la política.

“La descentralización administrativa, llamada también descentralización por servicios o desconcentración, delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos de gestión para que cumplan determinadas funciones y proporcionen servicios públicos a la comunidad; (...) la

<sup>10</sup> Borja, Rodrigo, Descentralización y autonomía en el Ecuador, palabras de inauguración del Seminario Internacional “Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina”, realizado el 7 y 8 de agosto de 2007 en la sede de FLACSO-Ecuador. Recogido en Descentralizar: un derrotero a seguir, FIACSO-InWEnt-SENPLADES, Quito, Ecuador, 2008, págs. 19 y ss.

descentralización administrativa, en sus diversos grados, no afecta al carácter unitario del Estado ni quebranta las relaciones de jerarquía que existen entre los órganos centrales y los órganos periféricos; (...) el juego de estos dos factores: la porción de poderes delegados y la suma de poderes de control que se reserva la autoridad central, no vulnera la concidición del Estado unitario porque implica la vigencia de un solo orden jurídico, político y territorial. (...) En cambio, la descentralización política, llamada también autonomía, es una de las características fundamentales del Estado federal y consiste en el fraccionamiento horizontal de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, y su distribución entre los órganos regionales que ejercen en su circunscripción toda la gama de estas potestades, dentro de la división de atribuciones que marca a constitución federal; (...) precisamente, el punto crucial de la teoría federalista es la distribución de las competencias –que hace la Constitución federal- entre los órganos centrales y los órganos descentralizados o autonómicos”.

En las palabras de inauguración del Seminario Internacional “Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina”, que se celebró los días 7 y 8 de agosto de 2007 en la sede de FLACSO-Ecuador, Rodrigo Borja, que fue presidente del Ecuador entre los años 1988 y 1992, se preguntaba retóricamente si el país quería ir hacia un Estado federal o hacia un sistema de autonomías semejante al que establece la Constitución española de 1978. “Si pretendemos esto, decía, hablemos y planteemos las autonomías, que son incompatibles con el Estado unitario; pero si lo que deseamos es lograr mayores grados de descentralización administrativa, digámoslo claramente y no utilicemos la palabra “autonomía””.

Sin embargo, a nuestro juicio, esta concepción del Estado autonómico es errónea, pues las autonomías son perfectamente compatibles con un Estado unitario<sup>11</sup>. De hecho, la organización territorial del Estado español se ordena a partir de las exigencias del principio de unidad establecido en el artículo 2 de la CE, que establece “la indisoluble unidad de la nación española”, en relación con el principio de autonomía de las nacionalidades y regiones “para la gestión de sus respectivos intereses”, como recoge el artículo 137 CE. Dos principios que son complementarios, y que no plantean mayor problema jurídico fuera de

la demagogia y la tensión política que, en demasiadas ocasiones, han oscurecido en España lo que es un modelo territorial brillante, que puede responder a las demandas regionales de mayor autonomía en países que, como Ecuador y España, no quieren renunciar por ello a su carácter unitario.

### Plazos del proceso regional

Cabe preguntarse en este momento por el plazo de ejecución de este proceso regional establecido en la CEc.

Aunque la Disposición Transitoria Primera de la CEc establecía el mandato para la aprobación de la Ley que regularía la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, el actual COOTAD, que señalaría el plazo para la conformación de las regiones autónomas, que no podía exceder de ocho años, lo cierto es que aún no se ha creado ninguna región autónoma ni otro distrito metropolitano que el de Quito, anterior a la aprobación de la CEc de 2008, citado anteriormente.

Este plazo es ampliado, de hecho, por la Disposición Transitoria Tercera del COOTAD, que establece: primero, un plazo de ocho años a contar desde la aprobación de este código (entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Registro Oficial el 19 de octubre de 2010) para presentar las solicitudes de consulta popular para la aprobación del estatuto de las regiones en proceso de conformación, una vez cumplidos los requisitos de la CEc y el propio COOTAD, lo que ya supone un ampliación de dos años del plazo establecido en la CEc (publicada en el Registro Oficial el 20 de octubre de 2008); y segundo, la posibilidad de que, a iniciativa del Presidente de la República, por medio de ley se resuelva “la situación de las provincias que no hubieren concluido el proceso o no integraren ninguna región”, lo que en la práctica significa que se pueden crear regiones una vez cumplido este segundo plazo.

En este sentido, cabe preguntarse por la constitucionalidad de esta Disposición Transitoria del COOTAD, que viene a ampliar indefinidamente el plazo de 8 años establecido en la CEc taxativamente (“en ningún caso excederá de ocho años”), y la respuesta no puede ser otra que es inconstitucional.

<sup>11</sup> En ese mismo congreso, Wolfgang Merkel explicaba que el Estado descentralizado mejora la función democrática, pero que para ello era necesario que hubiera una integridad territorial en el país y que ningún elemento de secesión la cuestionase. Vid. Merkel, W., Descentralización e integridad regional experiencias europeas. En Descentralizar: un derrotero a seguir cit., págs. 59 y ss.



nal, al menos en lo que se refiere al apartado b) de la Disposición Transitoria Tercera del COOTAD, si es entendido como un plazo sine día para la creación de regiones autónomas por iniciativa del Presidente de la República.

Sin duda, la República del Ecuador tiene un régimen democrático presidencialista, y al presidente de la República le corresponde por tanto la iniciativa legislativa para modificar la organización político-administrativa del país, como establece el artículo 135 de la CEC; por otra parte, la CEC y el COOTAD establecen un procedimiento democrático para la elección de los gobernadores de las regiones y los alcaldes de los distritos metropolitanos, pero no es la democracia efectiva el objeto de este artículo ni tampoco el régimen de gobierno, sino el procedimiento especial para la creación de las regiones y los distritos metropolitanos regulado en la CEC y el COOTAD.

Así, haciendo una interpretación flexible de la Disposición Transitoria Primera de la CEC en relación con la Disposición Transitoria Tercera del COOTAD, la fecha tope para concluir el proceso de regionalización, sería 8 años después de la entrada en vigor del COOTAD, concretamente, el día 20 de octubre del año 2018.

Después de esta fecha, una ampliación de este plazo pasaría por una reforma constitucional.

## Conclusiones

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial de 2010 han introducido cambios importantes en la organización territorial del Ecuador, en proceso abierto en el que la creación de las futuras regiones autónomas es la principal novedad.

No obstante, el procedimiento de creación de las regiones autónomas y los distritos metropolitanos en la Constitución y el COOTAD presenta dudas de constitucionalidad en lo que se refiere al proyecto de ley regional y al estatuto, pues ambas normas deben ser leyes orgánicas aprobadas expresamente por la Asamblea Nacional.

Para evitar confusiones, sería necesario reformar los artículos 133 y 245 CEC y el artículo 16 del COOTAD, especificando que son leyes orgánicas las que afectan a la organización territorial del Estado y que los estatutos regionales y distritales lo son, eliminando además la posibilidad de que estatutos y leyes regionales se aprueben sin una votación expresa en la Asamblea Nacional.

La Disposición Transitoria Tercera del COOTAD también es inconstitucional, pues amplía sine día el plazo para la creación de las regiones autónomas, un plazo taxativo de 8 años a tenor de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la CEC.

## Bibliografía

1. Borja, Rodrigo, Descentralización y autonomía en el Ecuador, palabras de inauguración del Seminario Internacional "Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina", realizado el 7 y 8 de agosto de 2007 en la sede de FLACSO-Ecuador. Recogido en Descentralizar: un derrotero a seguir, FIACSO-InWEnt-SENPLADES, Quito, Ecuador, 2008.
2. Carrión, F., La descentralización como geometría variable, en Descentralizar: un derrotero a seguir, FIACSO-InWEnt-SENPLADES, Quito, Ecuador, 2008.
3. García Novoa, C., Financiación autonómica y reforma del Senado, Marcial Pons, Madrid, 2012.
4. Guerrero, R., Descentralización, autonomía y regionalización, publicado en La Tendencia, revista de análisis político, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Quito, Ecuador, 2008.
5. Larrea Maldonado, A.M., Modelo de desarrollo, organización territorial y cambio constiyente en el Ecuador, SENPLADES, Serie Discusión, Quito, pág. 135.
6. Maruri, E. y Azín, A., Resumen ejecutivo del informe de minoría remitido por Eduardo Maruri y Anabella Azín sobre los artículos aprobados por la mesa 4 para primer debate en el Pleno. Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo, 2008.
7. Merkel, W., Descentralización e integridad regional experiencias europeas, en Descentralizar: un derrotero a seguir, FIACSO-InWEnt-SENPLADES, Quito, Ecuador, 2008.
8. Paz, Juan J., y Miño Cepeda, D.P., El proceso constituyente desde una perspectiva histórica, publicado en La Tendencia, revista de análisis político, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Quito, Ecuador, 2008.
9. Ramón, Galo. Estado, región y localidades en el Ecuador (1808-2000). En Sara Báez, Ospina y Ramón, Una breve historia del espacio ecuatoriano, Quito, CAMAREN-IEE, 2004.



◀ **Dr. José María Pérez Zúñiga.**  
*Ph.D en Derecho*  
*Investigador Prometeo-SENESCYT*  
*Facultad de Jurisprudencia*