

UNIVERSIDAD DE CUENCA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



CARRERA DE DERECHO

**“AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS
MUNICIPALES”**

**MONOGRAFÍA PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE
JUSTICIA DE LA REPÚBLICA Y LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.**

AUTOR: ELSA MAGALY CÓRDOVA BARZALLO

DIRECTOR: DR. ENRIQUE TIBERIO TORRES REGALADO

CUENCA-ECUADOR

2015



RESUMEN

El tema de esta monografía es central para entender cuáles con los parámetros de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales haciendo énfasis en el GAD Municipal de Cuenca, para lo cual es necesario un repaso del nacimiento del Estado. Para el desarrollo de esta monografía me base en cuatro ejes temáticos trascendentes: Primero con respecto a las generalidades del Origen del estado, el Estado Unitario en relación al Ecuador, los poderes que estructura el estado Ecuatoriano, Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Función de Transparencia y Control Social, y Función Electoral, de lo mencionado se desprende el tema a tratarse sobre la descentralización de los GAD's Municipales haciendo una breve comparación con lo que es la Centralización del poder, el Estado Unitario y la Gestión Local y la Realidad Ecuatoriana Frente a este tema. Segundo tratare sobre la Descentralización lo que debe entenderse por este proceso, importancia de la Participación Social para hacer Descentralización, los principios en los cuales fundamentalmente se basan para descentralizar, menciono en tal virtud la ley que regula a los GAD's, como es el COOTAD, al cual he tratado en profundidad en cuanto al tema, así como también a la Constitución de la República del Ecuador. Tercero que abordare es será lo que tiene que ver con el Acto de Creación, su régimen jurídico, cuales son las facultades propias del Gobierno central y cuáles son las de los GAD's Municipales. Cuarto punto Colombia y la descentralización. Finalmente comentario sobre la Competencia de Transito en Cuenca.

PALABRAS CLAVES

Estado, Descentralización, Autonomía, Competencias, Gobierno, Municipalidad, local, Tranvía.



ABSTRACT

The theme of this monograph which is central to understanding the parameters of the powers of the autonomous governments Municipal emphasizing the Municipal GAD of Cuenca, which is necessary for a review of the birth of the State. For the development of this monograph me based on four transcendent themes: First with respect to the generalities of the origin of the state, the unitary state in relation to Ecuador, the powers that the Ecuadorian state structure, Executive, Legislative, Judicial, the Transparency and Social Control, and Electoral Administration, mentioned the issue of what appears to be on decentralization of municipal GAD's making a brief comparison with what is the centralization of power, the unitary state and local management and the Ecuadorian Reality address this issue. Second on Decentralization will try what is meant by this process, the importance of social participation for Decentralization, the principles on which are based mainly to decentralize, as mentioned in under the law governing the GAD's, as is the COOTAD, which have dealt in depth on the subject, as well as the Constitution of the Republic of Ecuador. Thirdly it will address is what to do with the act of creation, legal status, what are the powers of the central government and which are those of the Municipal GAD's. Fourth point Colombia and decentralization. Finally comment on Competition Traffic in Cuenca.

KEYWORDS

State Decentralization, Autonomy, Powers, government, municipality, local, Tram .



INDICE

PORTADA	1
RESUMEN.....	2
ABSTRACT	3
INDICE	4
CLAUSULA DE DERECHOS DE AUTOR.....	6
CLAUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL	7
AGRADECIMIENTO	8
DEDICATORIA	9
CAPITULO I.....	10
GENERALIDADES	10
1.1 ORIGEN DEL ESTADO.....	10
1.2 FORMAS DE GOBIERNO	16
1.3 FORMAS DE ESTADO	17
1.3.1 El Estado Unitario:	18
1.3.2 Estado Federal:	18
CAPITULO II.....	20
ECUADOR ESTADO UNITARIO	20
2.1 CONCEPTO	20
2.2 CRISIS POSIBLE DEL ESTADO UNITARIO	25
2.3 ESTADO UNITARIO Y GESTION LOCAL.....	26
2.3.1 La Realidad Ecuatoriana.....	26
CAPITULO III.....	29
ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZACION.....	29
3.1 QUE DEBE ENTENDERSE POR PROCESO DE DESCENTRALIZACION	29
3.1.1 ¿POR QUÉ LA DESCENTRALIZACION SE HA VUELTO URGENTE?.....	29
3.1.2 ES IMPOSIBLE HACER DESCENTRALIZACION SIN PARTICIPACION	30
3.2 BREVE PANORAMA DE LA DESCENTRALIZACION ANTES DE LA CONSTITUCION MONTECRISTI.....	34
3.2.1 Normas Constitucionales	35
3.2.2 Normas Legales.....	36
3.2.3 De Gobiernos Seccionales Autónomos a Gobiernos Autónomos Descentralizados	37
3.3. CRITERIOS PARA DESCENTRALIZAR COMPETENCIAS	38



UNIVERSIDAD DE CUENCA

CAPITULO IV	49
DESCENTRALIZACION DE LOS GAD´S MUNICIPALES	49
4.1 EL ACTO DE CREACION DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	52
4.2. FACULTAD LEGISLATIVA DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS	53
4.3.- REGIMEN JURIDICO DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	54
4.4.- FORMA DE GOBIERNO ART. 1 – 260 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA D EL ECUADOR	55
4.5.- NORMAS QUE SIGUEN LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS MUNICIPALES	56
4.6.- FACULTADES PROPIAS DEL GOBIERNO CENTRAL	60
4.8.- COMPETENCIAS DE LOS GAD´S MUNICIPALES.....	60
4.9.- DESCENTRALIZACION EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION	62
4.10.- LA DECENTRALIZACION Y FINANCIAMIENTO LOCAL.....	63
4.11.- LA JERARQUIA NORMATIVA DE LOS GAD´S	65
4.12.- COMPETENCIA ADMINISTRATIVA DE LOS GAD´S	66
4.13.- COMPETENCIA SOBRE EL TRANSPORTE TERRESTRE. ENTREVISTA.....	70
CAPITULO V	72
5.1 ORIGEN Y CARACTERISTICAS DE LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS EN COLOMBIA.	72
5.2 RAZON DE LA EXISTENCIA DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	72
5.3 CLASES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	73
5.4 NORMAS QUE SIGUEN LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS.....	73
CONCLUSIÓN	75
BIBLIOGRAFIA.....	77



UNIVERSIDAD DE CUENCA



Universidad de Cuenca
Clausula de derechos de autor

*Elsa Magaly Córdova Barzal*o, autora de la monografía “La Autonomía De Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales”. Reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de (Abogada de los Tribunales de Justicia de la República y Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales.). El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autora

Cuenca, Mayo 2015

Elsa Magaly Córdova Barzal

C.I: 0106587678



UNIVERSIDAD DE CUENCA



Universidad de Cuenca
Clausula de propiedad intelectual

Elsa Magaly Córdova Barzallo, autora de la monografía "La Autonomía De Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, Mayo 2015

Elsa Magaly Córdova Barzallo

C.I: 0106587678



AGRADECIMIENTO

En primer lugar doy gracias a Dios por acompañarme todos los días, gracias por la sabiduría e inteligencia que me ha dado para seguir mi camino y culminar mi gran sueño de ser una profesional, con su bendición he culminado esta etapa de mi vida.

Agradezco también a mi Madre Targelia Barzallo por estar siempre cerca de mí apoyándome, brindándome su amor, guiándome siempre por el camino correcto.

A mi Padre Salvador Córdova por ser un pilar fundamental de mi vida por su apoyo incondicional día a día para lograr una de mis metas y sé que siempre contare con él como hasta ahora, por sus consejos, por su amor y por estar siempre pendiente de mi.

Agradezco a mi Esposo Pablo Peña Molina por llegar a mi vida y convertirse en mi apoyo fundamental, por su amor y por ser una de las razones por la cual lucho día a día para alcanzar mis sueños junto a él.

A mi hermana Rubia y mi cuñado José Luis por haber sido quienes me brindaron y me dieron un lugar en su casa con todo su cariño siendo así mis segundos padres ya que los míos los deje en mi pueblo.

Al Doctor Pablo Cordero Díaz por su ayuda incondicional para hacer realidad este gran trabajo de investigación gracias a su sabiduría e inteligencia y don de gran persona me guio en todo el transcurso de la elaboración de mi monografía.

Finalmente mi agradecimiento al Doctor Tiberio Torres Regalado, docente de la Facultad de Jurisprudencia y el Director del presente trabajo gracias por su paciencia y por compartir su conocimiento, por las ideas, sugerencias y criterios que han hecho posible el desarrollo de este trabajo.

Elsa Magaly Córdova Barzallo



UNIVERSIDAD DE CUENCA

DEDICATORIA

Dedico este trabajo principalmente a Dios por haberme dado la vida y permitirme llegar a este momento importante de mi formación profesional. A mi Madre Targelia y mi Padre Salvador por haber sido el pilar fundamental de mi vida y gracias a su sacrificio para darme el mejor estudio aunque eso implicaría separarnos físicamente pero a pesar de eso siempre sentí su presencia y bendición cada día. A mi esposo Pablo que con su amor, comprensión y dedicación hacia mí me dio fuerzas para lograr culminar mis estudios superiores. A mi hermana, cuñado y mis sobrinos por haberme recibido en su casa durante todos estos años de estudio y hacerme sentir siempre parte de la familia. Y a mi suegra Ruth, mi segunda madre gracias por su apoyo y cariño cada día.

Elsa Magaly Córdova Barzallo



CAPITULO I

GENERALIDADES

1.1 ORIGEN DEL ESTADO

Para Horacio Rosatti el Estado tiene un origen lógico y un origen histórico, en este sentido, Rosatti comienza hablando del origen lógico de la sociedad política y el estado al respecto manifiesta: “La palabra “origen” puede interpretarse en dos sentidos: como “causa” o como “inicio”. En el primer caso “origen” es “fundamento”; en el segundo caso es “comienzo”.

Las dos posibilidades de la expresión plantean distintas preguntas y remiten a saberes diferentes: el origen como “causa” o “fundamento” pregunta “¿Por qué?” y demanda a la filosofía; el origen como “inicio” o “comienzo” pregunta “¿Cuándo?” E interpretarla a la historia.

Si la preocupación por el origen se centra en una realidad histórica como el Estado, pareciera que las preguntas ¿Por qué? Y ¿Cuándo? Solo pueden responderse a partir de la ciencia del pasado:

“El Estado “X” surge en tal fecha y en tal lugar (¿Cuándo?)- Dirá el historiador- por qué se dan determinadas circunstancias (¿Por qué?)”.

Sin embargo desde el ángulo de la filosofía política es posible preguntarse “¿Por qué?” Prescindiendo de un tiempo y un lugar determinados. Si la asociación entre seres humanos con deseos de permanencia (cualesquiera sean sus formas) constituye una constante histórica, ¿no podría buscarse una respuesta más genérica- ajena a tiempo y espacio- que anidara en la condición humana, o en la incidencia de múltiples factores vitales sobre la condición humana? En este caso, la respuesta de la filosofía política podría formularse a partir del renunciamiento a las precisiones de la historia. De modo que cuando un pensador afirme que todo Estado surge de un contrato social o político, no habrá que buscar papeles firmados y sellados para acreditar que esta en lo cierto, dado que lo que esta afirmando en realidad es que el fundamento de la convivencia bajo forma estatal responde a un acuerdo de voluntades.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Asumiendo al “Estado”- en sentido amplio- a “toda asociación política con intención de permanencia, intentada por los hombre”.

Ahora bien “El origen histórico de los Estados Nacionales, si desde una perspectiva lógica el término “origen” significa “causa”, desde el punto de vista histórico “origen” es sinónimo de “comienzo”.

“Comenzar” supone- cuando la búsqueda se realiza desde el presente hacia el pasado- “encontrar el tiempo y el lugar” donde surgen (o se reconocen) los factores que hicieron posible una realidad que hoy se visualiza, si no terminada, cuando menos nítidamente definida. Supone así mismo dar cuenta del trayecto – ahora desde el pasado hacia el presente- que permite explicar la construcción del fenómeno que hoy llamamos “Estado Nacional”.

Hablar de “construcción” supone hablar de proceso, de trayectoria. Preferimos decir “construcción” antes que “formación” para acentuar (solo “acentuar”) el matiz de intencionalidad, de voluntarismo o tesón histórico (en suma, el factor “humano”) en la trama de casualidades y causalidades que componen todo producto cultural. Tampoco hablamos de “creación” porque ello supondría extremar el énfasis voluntarista, prohijando una especie de omnipotencia humana.

La construcción del Estado Nacional no es un proceso lineal; en ocasiones es contradictorio y se hilvana a través de logros parciales que trasuntan identificación y/o diferenciación. Por medio de estos hitos –reflejan momentos de condensación- es posible reconocer lo significativo para la propia afirmación y – consecuentemente- para la delimitación de lo foráneo.

En términos históricos, no se trata, por lo tanto, de una búsqueda sino de una construcción, y cuando algo se construye son importantes tanto los medios cuanto la idea que tengamos del objeto terminado (lo construido). Y en un caso como el presente en que lo construido es el estado, ¿podría decirse que estaba claro el modelo final al momento que se estaba construyendo?” (*Rosatti, 13*)

De otro lado, adentrándonos en la historia del Estado en sí, se debe referir como base a algunas manifestaciones del hombre en la antigüedad.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

En primer lugar se encuentra el sedentarismo, que fue la primera manifestación de agrupación del hombre, debido a la búsqueda del espíritu y la acción, ya que al vivir a merced de la naturaleza y en condiciones extremadamente precarias, se vio en la necesidad de organizarse en pequeños grupos y asentarse en un lugar, aprendiendo de esta forma a convivir con más seres de su misma especie y repartiendo deberes y obligaciones tales como el cultivo y la caza. Después, el mismo hombre primitivo, aprendiendo a vivir en conjunto con otros seres, forma la primera institución social: La familia, cuya evolución es importante por ser la primera unión con otros seres biológicamente necesarios.

Nadie sabe en sí cuándo surge la familia como tal, porque no existen modos, ni formas, ni medios con los cuales pueda estructurarse el conocimiento de la familia primitiva, desde que un hombre empezó a vivir con una mujer, hasta el nacimiento del primer hijo y su convivencia. Lo cierto es que marcó la pauta para la primera estructura social. Con el tiempo, y con la ayuda del medio ambiente y la familia, se desarrollan ciertas formas pre-estatales como:

- La banda y la tribu
- La horda
- La gens
- El clan y el tótem
- El tabú
- El carisma

Cada una con su forma de organización distinta. En este sentido, por mentar un ejemplo y específicamente con relación a las Bandas, se puede decir, que éstas fueron los grupos locales, integrados por un número de personas más o menos estable, poco numerosos y compuestos por familias de bajo nivel cultural.

El número de miembros de una banda en territorios que ofrecen buenas perspectivas puede llegar hasta 350 o 400 personas, pero se va reduciendo este máximo según las condiciones hasta llegar a ser limitados a 10 o 15, pero en



realidad la cifra normal entre ese máximo y mínimo es de aproximadamente 100 o 150 miembros.

A la banda se le considera como un grupo local primario, con su organización y población pobre, pero no es la única forma pre-estatal que se conoce, como ya en líneas anteriores se ha mencionado.

❖ **Conceptos Previos de Estado.**

“La palabra **Estado** en términos jurídico – político se le debe a Maquiavelo, cuando introdujo esta palabra en su obra "El Príncipe" al decir: "Los Estados y soberanías que han tenido y tiene autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios con larga dinastía de príncipes, o nuevos; o completamente nuevos, cual lo fue Milán para Francisco Sforza, o miembros reunidos al Estado hereditario del príncipe que los adquiere, como el reino de Nápoles respecto a la revolución de España. Los Estados así adquiridos, o los gobernaba antes un príncipe, o gozaban de libertad, y se adquieren, o con ajenas armas, o con las propias, por caso afortunado o por valor y genio". Sin embargo, en términos generales se entiende por Estado a la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando según la razón.

Es así que, pensadores de la talla de Platón, estima que la estructura del Estado y del individuo son iguales, y con ello, analiza las partes y funciones del Estado y posteriormente, las del ser humano, con lo cual establece el principio de Estado anterior al hombre, porque, además, la estructura de aquél, aún siendo igual a la de éste, es más objetiva o evidente.

Por su parte, Aristóteles, es más enfático y declara que el Estado existe por naturaleza, y por tanto, es anterior al hombre, no por ser éste autosuficiente y solo podrá serlo respecto al todo, en cuando a su relación con las demás partes,



complementando su expresión al decir, en base a su Zoon Politikón, que quien no convive con los demás en una comunidad, "o es una bestia, o es un dios".

Siguiendo la misma lógica, **Luis XIV Rey de Francia**, en la época del absolutismo se atreve a decir la ya conocida frase "El Estado soy yo", que esto no implica más que la falta de raciocinio en la que se vivía en ese tiempo, indica solo la más pura esencia del absolutismo en sí, se tomaba al Estado como un régimen político en el que una sola persona, el soberano, ejercía el poder con carácter absoluto, sin límites jurídicos ni de ninguna otra manera. El Estado no era sino una prolongación de las características absolutas del rey en ese tiempo.

❖ **Estados Antiguos**

En primer lugar, es necesario referirse al **Estado egipcio** conceptuando particularmente a Egipto, como una primera formación estatal.

Más o menos hace 5 mil años, aparece la autoridad centralizada en el antiguo Egipto. Se carece de los datos exactos para reconstruir aquél proceso de centralización, sin embargo se conoce que era necesaria la presencia de un gobierno de esta índole. Tenía un Estado personalizado, en el sentido de que la concepción de la autoridad se identifica plenamente con su depositario. La teoría del Estado egipcio se resumiría en que el Estado es el faraón, afirmación que no solo es reconocida por el faraón mismo, si no por todos los subordinados a este.

Después en **Grecia** especificando que su unidad política básica fue la polis. Su geografía determina el aislamiento territorial, tenían una tecnología poco desarrollada en lo agrario y una población en expansión.

Los griegos tenían costumbres organizacionales, en las cuales se permitía la participación en los asuntos públicos por medio de asambleas y no presentan un alto sentido de centralización y personalización de la autoridad. Su autoridad no estaba basada en una sola persona, sino que se dividía en varios



jefes y aún se reconocía el "consejo de ancianos". Los teóricos políticos de esa época consideraban al Estado por una parte como la ciudad o el sitio donde debe desarrollarse la plenitud de la vida humana; por otro lado solo se referían a las funciones públicas concedidas a cualquier ciudadano que pueda realizarlas mediante la renovación de los cargos.

Posteriormente, en **Roma**, el Estado aparece condicionado por las fuertes interacciones de distintos grupos humanos. Surge por la necesidad de imponer la autoridad central al pueblo. La formación de Roma como Ciudad – Estado, parece determinada por la existencia de un Estado anterior, el etrusco, cuyos orígenes se han perdido, pero que es posible conjeturar como similar al desarrollo que se dio en Grecia.

¿Cómo Llegamos al Concepto de Estado?

Aún no se sabe con exactitud el origen de la palabra Estado, desde el punto de vista jurídico – político, pero si podemos afirmar que equivale a la Polis o ciudad – Estado de los griegos. No es sino hasta la Edad Media, cuando por primera vez surge el nombre *statí*, estado, término tomado y sostenido por Maquiavelo, anteriormente citado. Los elementos del Estado son:

- Pueblo
- Territorio
- Poder

Ahora bien, se puede decir que el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

Muchos autores aseguran que el poder y el gobierno son sinónimos, sin embargo nos damos cuenta que no es así, para muchos, el poder significa ser ley, ser total, y el gobierno no lo es así, el gobierno es regido por el pueblo y para el pueblo,



pero tomaremos al poder como un elemento del Estado” (www.monografias.com, 2008)

1.2 FORMAS DE GOBIERNO

Respecto a este tema, la página web Wikipedia, se refiere al mismo; como un modelo de organización del poder constitucional que adopta un Estado en función de la relación existente entre los distintos poderes. Es la manera en la que se estructura el poder político para ejercer su autoridad en el Estado, coordinando todas las instituciones que lo forman, hace que cada forma de gobierno precise de unos mecanismos de regulación que le son característicos.

Estos modelos políticos varían de un estado a otro y de una época histórica a otra.

Las formas de gobierno pueden diferir dependiendo del modo en que se generen los poderes públicos, de la estructura que asumen y de sus facultades.

Una clasificación clásica de las formas de gobierno es la de Montesquieu (1689 -1755), quien distinguió básicamente dos formas: La Monarquía y La Republica.

➤ La Monarquía:

La titularidad del poder ejecutivo se adquiere hereditariamente, se la conserva de por vida y no se tiene responsabilidad política en su gestión. En la actualidad en la Monarquía existen además del Monarca, que es el jefe del estado, un Jefe de Gobierno o Primer Ministro, que si responde políticamente.

➤ La República:

En esta forma de gobierno, el Jefe del Estado es elegido por el pueblo, ya sea en forma directa o indirecta, dura temporalmente en su cargo y es políticamente responsable.

Otra distinción posible de establecer de las formas de ejercer el poder político es la de gobiernos autocráticos y gobiernos democráticos.

➤ Los gobiernos de formas autocráticas pueden derivar en :



a) Autoritarismo:

Se suele llamar autoritarios a los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian la participación, concentrando su poder político en un solo hombre o un solo órgano y restan valor a las instituciones representativas.

b) Totalitarismo:

Los elementos constitutivos del totalitarismo son la ideología totalitaria, el partido único, el dictador, el terror. La ideología totalitaria proporciona una explicación indiscutible del curso histórico, una crítica radical de la situación existente y una guía para su transformación igualmente radical.

➤ Los regímenes Democráticos, por su parte, pueden asumir distintas formas:

a) Democracia Directa:

Donde el pueblo ejerce por sí mismo la soberanía. Ejemplo Atenas.

b) Democracia Semidirecta:

Donde el pueblo delega el ejercicio de una parte de la soberanía en sus gobernantes, pero se reserva el ejercicio de otros. (Plebiscito).

c) Democracia Representativa:

En esta forma de gobierno, el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas en forma periódica y que son políticamente responsables” (es.wikipedia.org, 2015)

1.3 FORMAS DE ESTADO

En cuanto a las formas de Estado manifiesta que la distribución del poder en el territorio da lugar a dos tipos de estado: Estados Unitarios y Estados Federales, aunque estos dos no se dan de manera pura en la realidad.



1.3.1 El Estado Unitario:

Este tipo de Estado Constituye la forma más común de organización a la que evolucionó el Estado Nación desde el Estado Absoluto. En éste se implica la unidad territorial y la unificación de los ordenamientos jurídicos. “su construcción se da mediante un proceso de concentración del poder, unificación de normas y uniformización de las poblaciones.” Ribó y Pastor en Caminal. (1998).

Se trata de un Estado fuertemente centralizado y concentrado, es decir el poder y la toma de decisiones se concentra en un solo nivel (el nivel nacional), pudiendo a veces dejar en manos de otros órganos (desconcentrar) algunas actividades o funciones. Por ejemplo cuando un ministerio tiene una oficina en alguna Ciudad del interior, para que realice allí sus funciones propias. En la práctica no se encuentran Estados Democráticos que concentren el poder de manera absoluta.

1.3.2 Estado Federal:

A su vez se entiende por Estado Federal, un Estado que fundamenta su forma en la división del poder en el territorio, con ciertas características esenciales a saber: El poder político se reparte originariamente (constitucionalmente) entre instituciones que controlan distintos espacios territoriales (estados), se comparte el poder entre niveles de Gobierno. En el Estado Federal existe una distribución de competencias constitucionales y existencia de una Constitución propia de cada estado. De la misma forma se reparte la capacidad de cobrar y crear impuestos a los Estados para la financiación de sus actividades.

Hay una existencia de instituciones Federales en las que intervienen los Estados (Senado) y un órgano jurisdiccional de solución de conflictos.

“En los Estados Federales se entiende que la división de funciones y poderes que ya vimos antes se haga en el nivel intermedio (Estados). Este principio se extiende hasta el nivel local (municipio). Así tenemos que la Función Ejecutiva en los Estados es dirigida por el Gobernador y los Alcaldes en los Municipios; y la Función Legislativa por el Consejo Legislativo Estatal y los Concejos Municipales. Es importante entender que se tratan de autoridades distintas que son autónomas entre si y por lo tanto no dependen de los demás. Por ejemplo un Gobernador no



UNIVERSIDAD DE CUENCA

puede dar órdenes a un Alcalde, o el Presidente no puede exigir obediencia a un Gobernador, sino más bien se rigen por relaciones de colaboración y coordinación” (profesorgillies.blogspot.com, 2006)



CAPITULO II

ECUADOR ESTADO UNITARIO

2.1 CONCEPTO

Desde un punto general; “Un Estado Unitario es aquel en donde existe un solo centro de Poder Político que extiende su accionar a lo largo de todo el territorio del respectivo Estado, mediante sus agentes y autoridades locales, delegadas de ese mismo Poder Central.

Además, cuenta con un solo Poder Legislativo, Judicial, Ejecutivo

- **Un Poder Legislativo:**

Que legisla para todo el país;

- **Un Poder Judicial:**

Que aplica el derecho vigente a todo el territorio del Estado y en cuyo seno se establece una Corte Suprema (hoy corte Nacional) de Justicia, la cual tiene jurisdicción a nivel Nacional; Y

- **Un Poder Ejecutivo:**

Que está conformado por todos los Gobernantes (Presidente, Gobernadores, Alcaldes, etc.); y una sola Constitución Política, que rige en todo el territorio y a la cual se hallan sometidas todas las Autoridades y habitantes del Estado. En otras palabras, en el Estado Unitario se da la cuádruple unidad: unidad de ordenamiento jurídico (derecho), unidad de autoridades Gubernativas, Unidad de Gobernados o destinatarios del ordenamiento jurídico y de las decisiones Políticas y unidad de territorio.

- Centralizado

- Concentrado
- Desconcentrado

- Descentralizado



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Centralizado: cuando existe un solo núcleo de Poder Central, que concentra todas las funciones y atribuciones de administración del País, y de la cual dependen todos los demás servicios, agencias y oficinas públicas que se encuentran a lo largo del País, los cuales serán meros ejecutores de las decisiones o dictámenes que tome este núcleo de poder central que se halla en la Capital del Estado.

Desconcentrado: cuando las autoridades del Poder Central traspasan ciertas atribuciones o funciones de administración del País a determinados Órganos o Servicios Públicos, para que estos los ejerzan en forma exclusiva, aun cuando estos Órganos o Servicios sigan dependiendo del núcleo de Poder Central.

Descentralizado: cuando se procede a crear órganos o servicios normalmente por Ley y se les dota de personalidad jurídica y patrimonio propio, de modo que pasan a ser Autónomos de ese Poder Central (aunque siguen formando parte del Estado) y con responsabilidad propia. Pueden ser funcionales o territoriales. Es funcional cuando determinada función pública es encomendada a un órgano para que lo ejerza a nivel nacional o local. Y será territorial, cuando se encomiende una determinada función a un órgano con asentamiento territorial dado.

Vladimiro Naranjo Mesa, en su obra “Teoría Constitucional e Instituciones Políticas”, refiere que Estado simple o Unitario es aquel que posee un solo centro de impulsión política y administrativa, es decir, aquel en el cual la soberanía se ejerce directamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica llamada Estado. Todos los individuos colocados bajo la soberanía de este obedecen a una misma y sola autoridad, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes. O, como explica PIZZORUSOO, hay Estado simple o unitario “cuando un país se rige por un único sistema de órganos de gobierno, por lo general con sede en una misma ciudad-la capital- y que actúan sus poderes sobre todo el territorio del estado.

En el Estado Unitario existe, pues, un solo Parlamento o Congreso cuyas decisiones jurídicas y políticas tienen alcance Nacional, un solo Gobierno Central



UNIVERSIDAD DE CUENCA

cuyos decretos y resoluciones tienen igualmente vigencia en todo el territorio del estado, y una sola Corte Suprema de Justicia como máximo tribunal de justicia ordinaria, con jurisdicción nacional” (profesorgillies.blogspot.com, 2006) *(esto no corresponde a la legislación ecuatoriana)*.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas precisa “El regido por un gobierno central con Poderes iguales y plenos sobre todo el territorio nacional, con unidad legislativa y subordinación provincial y municipal” (CABANELAS, 1981)

A su vez también la Constitución de la República del Ecuador al referirse a este tema establece en su **Art 1** “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**.”

La Soberanía radica en el Pueblo cuya voluntad es 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.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible” (CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, 2008) (subrayado intencional por la autora).

Frente a este amplio concepto se debe incluir al mismo lo que manifiesta el Dr. Juan Ignacio Larrea Holguín, jurista de amplia y magnífica producción jurídica, en la “introducción” al texto de la Constitución Política anterior, plantea importantes reflexiones sobre el Estado Unitario, en el libro “Descentralización y Gobiernos Autónomos, antes de la Constitución de Montecristi”. Refiriéndose así:

Cuando se constituyó el Ecuador en 1830, los patriotas tuvieron el acierto de establecerlo como un Estado Unitario, Republicano, Presidencialista. Estas características correspondían a la realidad Nacional y a las aspiraciones profundas de los pueblos, por lo menos de las clases dirigentes.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Efectivamente, un territorio que poseía la unidad forjada por el funcionamiento durante casi tres siglos de la Audiencia de Quito y del Obispado que comprendía el mismo ámbito, debía consolidarse como Estado independiente, conservado esa unidad.

La escasa población, que probablemente no llegaba a un millón de habitantes, de los cuales una enorme mayoría eran analfabetos, no permitía organizar sistemas complicados de Gobierno, y se acertó a establecer las esenciales instituciones de un Estado unitario. Más bien, se aspiraba por entonces, llegar a formar una Confederación con los con los otros. Estados de la antigua Colombia, lo cual no llegó a realizarse.

Con el paso de los años, la unidad política del Ecuador se afianzó. Contribuyó a ello, la superación de graves crisis, sobre todo la del año 1859, en que el país fue invadido, surgieron varios gobiernos paralelos y estuvimos a punto de disolvernó.

Las diversas Cartas Políticas del Ecuador han coincidido permanentemente en refirmar esas características ya esbozadas en 1830: unidad, sistema Republicano, Democrático y Presidencial. Las formulaciones del Derecho Constitucional a través de casi dos siglos, significan la voluntad constante de un pueblo que permanece fiel a sus ideales.

- **La Función de Transparencia y Control Social**

En la constitución de la República del Ecuador también reconoce la función de transparencia de Control Social en el Capítulo quinto del artículo 204 y siguientes:

Naturaleza y funciones:

“**Art. 204.**-El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector Público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés Público, para que los realicen con



UNIVERSIDAD DE CUENCA

responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción. La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán Personalidad Jurídica y Autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.

Art. 205.- Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años, tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. En caso de darse este enjuiciamiento, y de procederse a la destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación. En ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo. Sus máximas autoridades deberán ser Ecuatorianas o Ecuatorianos en goce de los derechos políticos y serán seleccionadas mediante concurso público de oposición y méritos en los casos que proceda, con postulación, veeduría e impugnación ciudadana.

Art. 206.- Los titulares de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social conformarán una instancia de coordinación, y elegirán de entre ellos, cada año, a la Presidenta o Presidente de la Función.

Serán atribuciones y deberes de la instancia de coordinación, además de los que establezca la ley:

1. Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción.
2. Coordinar el plan de acción de las entidades de la Función, sin afectar su autonomía.
3. Articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción.
4. Presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias.



5. Informar anualmente a la Asamblea Nacional de las actividades relativas al cumplimiento de sus funciones, o cuando ésta lo requiera.

- **Función Electoral**

Art. 217.-La Función Electoral garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía. La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.” (CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, 2008)

2.2 CRISIS POSIBLE DEL ESTADO UNITARIO

Al hablar del Estado Unitario también podemos hablar de una crisis posible de dicho Estado al respecto; cabe destacar el pensamiento del Dr. Juan Larrea Holguín; la importancia dada al crecimiento desmedido de la burocracia- termino que no usamos en sentido peyorativo- y el grado de influencia de este fenómeno, hasta el punto que llega a influir en el surgimiento de tendencia contrarias a la tradición unitaria del Estado Ecuatoriano. Esta observación no debe pasar desapercibida: por increíble que parezca, la forma en que una Constitución estructura la administración pública para que el Estado cumpla sus nobles fines puede influir sobremanera en el abandono del carácter Unitario del Estado. Si a ello se suma una forma de concebir y ejecutar la gestión pública principalizando de una forma exagerada el rol de la institucionalidad pública, condenando simultáneamente la participación privada en la prestación de servicios públicos, satanizando el lucro, las concesiones privadas, estimulando resentimientos sociales, haciendo “estratégicos” ciertos sectores o actividades que objetivamente analizados de estratégicos no tienen nada, centralizando la planificación pública de una manera exagerada, endiosando la participación ciudadana hasta el punto



de afectar la eficiente gestión pública, el panorama de un país puede ser nefasto, hasta poner en riesgo el modelo de estado unitario.

En contextos así el ciudadano puede sentir que su aporte al sostenimiento del Estado no vale la pena, que los tributos que paga se mal gastan en egresos corrientes; en definitiva se puede sentir oprimido injustamente. Ante lo cual puede buscar la “libertad” que podría conquistar con otro modelo de Estado que refleje mayor libertad para el ciudadano, estímulo a la producción, atinado papel a la participación ciudadana autonomía respecto de una gestión que no comparte. Y así, tanto por un modelo que ubica al ciudadano en un grado de dependencia exagerada respecto de la institucionalidad pública, como por una gestión del gobernante de turno que no dimensiona apropiadamente su papel ni visualiza la influencia de su gestión en la actitud ciudadana, para bien o para mal, la forma de Estado Unitario puede llegar a su fin. Algún ingrediente maldito o semimaldito debe tener el poder, que ciega a ciertos Gobernantes. El derecho no tiene solución a este desafortunado problema.

Si a los defectos que hemos subrayado se agrega la arbitrariedad de algunos estamentos públicos respecto de ciertos derechos de particulares y una gestión pública influida por prejuicios ideológicos en claro detrimento de la eficiencia y eficacia de la administración de la cosa pública, la sujeción ciudadana al modelo de Estado Unitario puede verse seriamente resentida, y puede buscarse horizontes no necesariamente acertados, pero que se perciben positivos ante la andada de aberraciones.

2.3 ESTADO UNITARIO Y GESTION LOCAL

2.3.1 La Realidad Ecuatoriana

La Unidad Legislativa, Ejecutiva, Judicial, la Función de Transparencia y Control Social y la Función Electoral propia del Estado unitario en nada afecta la existencia de una gestión gubernamental local mayoritariamente no dependiente del Gobierno Central; bien entendido que esa no dependencia no implica no



UNIVERSIDAD DE CUENCA

sujeción al ordenamiento jurídico del Estado, y por ende a todo lo que el Derecho Público, fundamentalmente, haya definido válidamente.

La vida republicana del Ecuador es fiel reflejo de la coexistencia de los dos regímenes, central y el local. No obstante, no debemos dejar de reconocer que durante gran parte de nuestra historia esa coexistencia pacífica en el ámbito municipal tenía como una de sus bases la injerencia del gobierno central en la gestión local.

Incluso aun cuando las Constituciones proclamaban autonomía municipal el Derecho Público consagraba niveles importantes de dependencia. (Subrayado intencional de la autora).

En el libro “AUTONOMIA CONSTITUCIONAL MUNICIPAL” se aborda con detenimiento el vínculo gobierno central- gobierno municipal. Destacamos a continuación la primera parte del capítulo III de dicha obra:

“la relación entre los municipios y el gobierno central, y viceversa, es un vinculo que podríamos denominar **natural y primario.**”

Natural porque hay solo un Presidente Constitucional de la República, y el Estado es uno solo; y Primario porque históricamente uno de los primeros vínculos jurídicos que se crean luego de que el Ecuador expide su primera Constitución Política en 1830 como parte de la República Colombiana, es la “LEI Estableciendo Concejos Municipales”, aprobada el 25 de Septiembre de 1830 por el mismo Congreso Constituyente que aprobó la primera Carta Constitucional. Y primario también porque es un Estado Unitario no puede desarrollarse un gobierno democrático desarticulado del quehacer de los gobiernos seccionales autónomos.

Además de que siendo los dos *gobiernos*, el uno central y el otro seccional, la relación era y es racionalmente necesaria, dado el ámbito público de su quehacer.

La temprana expedición de la “LEI Estableciendo Concejos Municipales”, a duras penas a once días luego de aprobada la Carta Política, contiene un claro mensaje implícito: los concejos municipales constituyen una institución jurídica fundamental en el nacimiento y para la supervivencia de la Republica del Ecuador.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Solo en virtud de la ley puede imponerse deberes y regulaciones a los consejos provinciales o a los municipios. Ningún funcionario o autoridad extraños intervendrán en su administración.” (HERNADEZ, 2009)



CAPITULO III

ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZACION

3.1 QUE DEBE ENTENDERSE POR PROCESO DE DESCENTRALIZACION

La elección popular de Alcaldes, la municipalización de la función pública para servicios que se administraban desde la nación, la transferencia progresiva de hasta el 50% de los recaudos del IVA (hasta 1992) y el fortalecimiento general de los fiscos municipales mediante la reestructuración de los impuestos prediales, de industria y de comercio, de tránsito timbre, licores, cigarrillos y gasolinas, son en su conjunto los hitos más significativos de un proceso global orientado a la consolidación del municipio como la instancia más próxima del ciudadano a la actividad Estatal.

3.1.1 ¿POR QUÉ LA DESCENTRALIZACION SE HA VUELTO URGENTE?

En unos países la descentralización trata de resolver problemas tales como la eficiencia, la corrupción, la estabilidad. En el Ecuador, la Descentralización está ligada a temas políticos de fondo. El principal es el de la identidad. Las ramificaciones del tema de la identidad nacional, de la visión que tenemos sobre nosotros mismos como comunidad asentada y organizada con objetivos comunes, son inmensas y de profundidad. Nuestra viabilidad como nación está en juego tanto como la coexistencia pacífica de sus partes.

Pero, también, la Descentralización esta en el arsenal de instrumentos que maneja la política de corto plazo. Es una disputa de poderes que puede quedar atrapada en mecanismos clientelares. Los partidos políticos ecuatorianos, todos anclados regionalmente, utilizan a la descentralización como instrumento de convocatoria y usan al anticentralismo como sentimiento, el que muchas veces oculta a las motivaciones de fondo sobre la gestión pública. En corto, se requiere obtener de la descentralización mayor poder económico y mayor discrecionalidad para la asignación de recursos, que en una coyuntura de crisis se puede traducir en mayor inequidad como resultado.



También está la voluntad que le imprime la banca multilateral a la cooperación. El Ecuador es un país reiteradamente ineficiente en el manejo de sus proyectos y, en general, de la gestión pública. La Descentralización trataría de dotar de una organización administrativa transparente para lograr la consecución eficaz de objetivos. En una relativamente extensa documentación, el país ha sido comparado con otras experiencias, las que fundamentan sus estrategias, cuyos acentos principales están en el lado fiscal. La preocupación por el crónico déficit fiscal ecuatoriano ha tenido que combinar medidas convencionales de ajuste y, según es posible observar ahora, un cierto temor con las consecuencias políticas de la Descentralización. Como corolario, el tema que nos planteamos es, ¿Cómo alcanzar que la cooperación bilateral y multilateral se involucre en el amplio rango de variables de la Descentralización, de modo tal de orientar sus resultados hacia la modernización real y de fondo del Estado y hacia la cogestión de la sociedad civil?

3.1.2 ES IMPOSIBLE HACER DESCENTRALIZACION SIN PARTICIPACION

Se delinea algunos conceptos y componentes de una política de participación, los que tienen referencia en otras experiencias nacionales. La definición de la participación y las diferencias entre participación Política, Social, Popular, preside el capítulo y permiten plantear los componentes de un sistema nacional de participación con referencia a los diversos niveles de Gobierno. Los objetivos y las metas de la participación deben estar vinculados a la Descentralización, en la que desempeñan un rol central las diferentes formas de organización social. Finalmente se plantean instrumentos y aéreas de la participación, haciendo especial énfasis en la participación local.

Conviene iniciar este análisis definiendo los conceptos de participación que se apelan.

Como criterio general, la Participación puede aplicarse sobre instancias y temas nacionales y/o sobre niveles y problemáticas locales. En los dos casos, la finalidad de la participación es la influencia en decisiones del Estado, de instituciones o de grupos, esto incluye, obviamente, no solo la intervención en la



UNIVERSIDAD DE CUENCA

gestión y procesamiento de las demandas sino en la evaluación de la política pública resultante a través, por ejemplo, de veedurías o contralorías sociales.

Todo proceso en el que se adopten decisiones es susceptible de recibir la participación de grupos organizados e individuos. A su vez, la participación tiene al equilibrio entre el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y de la sociedad política, y al desarrollo del aparato institucional en el que se tomen la decisiones.

- En la visión clásica, la participación –aplicación en temas nacionales a nivel del Estado- fue definida como participación política, siendo los partidos los canales que lo permitían. El objetivo único fue una forma de ejercicio del poder. Se trataba de completar el mandato otorgado a través de la delegación electoral e influenciar en la administración y/o fiscalización de recursos.

Sin embargo, de un lado, los partidos fueron reduciendo su intervención a específicas áreas del sistema político y, en la búsqueda de mayor cobertura, fueron desligándose de sus orígenes sociales, con una pérdida de perfil y representatividad, llegando a convertirse en maquinarias electorales, por encima de mecanismos de expresión del sentir y las necesidades de la ciudadanía. De otro lado, las organizaciones sociales y los ciudadanos buscan intervenir sin meditaciones, en una relación más íntima con su identidad social, sus intereses y demandas.

La experiencia de varios países, que ha mostrado como necesario volver a ligar a los partidos políticos con la sociedad, también invitan a recalcar en la necesidad de entender a la participación social y política desde la perspectiva de generación de consensos para el fortalecimiento de un Estado tolerante, incluso de los disensos, y capaz de regular con eficiencia el funcionamiento de los diversos mercados. Esto es una “democracia deliberativa”.

En el desarrollo contemporáneo se ha reconocido la importancia de complementar a la participación política, otorgando reconocimiento público y legalidad a



UNIVERSIDAD DE CUENCA

procesos en los que la sociedad ha retomado directamente su influencia sin mediciones. Se busca optimizar el uso de recursos económicos o políticos. A su vez, la participación tiende al fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y al desarrollo del aparato institucional de las decisiones.

Así, la participación social debe ser entendida como el proceso en que los actores sociales ejercitan influencias sobre las decisiones de desarrollo que les afectan y en las que se diseñan sus orientaciones estratégicas. El acceso a las decisiones tiene una connotación decisiva en relación con la distribución del poder en un sistema político e, incluye pero trasciende, a la mera inclusión de los beneficios y de los usuarios en la dotación de servicios públicos. La participación social efectiviza en derecho ciudadano fundamental.

En suma, a partir de la distinción realizada, la Política de Participación comprende niveles de participación política, participación social y participación popular como modalidades complementarias, con áreas de intervención específicas, que no deben entrar en competencia, incompatibilidad o reemplazo.

- “La participación social contribuye a perfeccionar la representación ya que permite influir en las decisiones, constituyéndose en una “escuela de ciudadanía”. A su vez, la participación social eleva la calidad de la administración pública en la medida en que controla la corrupción y gana en eficiencia, configurándose además de un derecho, en un deber ciudadano.

A su vez, la participación social es un método de reforma y modernización del Estado ya que institucionaliza la influencia en las decisiones y facilita la intervención de los actores en la ejecución de los servicios públicos. Al mismo tiempo que la participación social es una garantía de sostenibilidad de las reformas del Estado por la presencia de la sociedad civil.

- Para la determinación de los objetivos de la Política de Participación Social asumimos como objetivo nacional de la transición en el desarrollo, la inserción concertada en el proceso de globalización y la distribución



equitativa tanto de las oportunidades de inserción externa como de los beneficios. Esta definición contemporánea de los vínculos internacionales, deberá estar respaldada en el diseño y ejecución de un “buen gobierno” orientado hacia la conquista de las metas del desarrollo humano, en que las oportunidades de modernización sean aprovechadas, en igualdad de opciones, por el crecimiento económico, la equidad social y la justicia política. Finalmente, en el horizonte estratégico del modelo de desarrollo se ubica la sociedad civil y, particularmente, la ciudadanía, la que fortalecida debe constituirse en matriz de las metas de desarrollo y de la racionalidad estratégica.

La Política de Participación Social persigue que la influencia de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en la adopción de decisiones facilite la formación de la voluntad y la aceptación de la modernización del país, para que la ciudadanía ejerza sus derechos y asuma sus deberes, de modo estable y autónomo. Al asumir la responsabilidad de expresar y canalizar sus demandas, y el control directo o la observancia de la asignación de algunos recursos que realizan las instituciones, se optimizará la inversión pública, especialmente la inversión social en un contexto de profundización de la democracia.

Como parte de Política de Participación, debe diseñar un Sistema Nacional de Participación Social, que no implique ninguna creación burocrática sino la integración, desde una perspectiva de influencia eficiente en las decisiones, de voluntades y prácticas existentes en diversas instancias y modalidades de representación de la sociedad civil.

De modo esquemático, este sistema debe relacionar, por un lado, a los niveles de gobierno-nacional, intermedio y local-, por el otro lado, a las organizaciones sectoriales, organizaciones territoriales y organizaciones de desarrollo. En el cruce entre niveles y organizaciones, se diferencia el grado constante de participación para el diseño de políticas públicas por parte de las organizaciones de desarrollo, mientras que las organizaciones territoriales incrementan sus niveles de influencia mientras más próximo se encuentra el nivel local – en tanto portadoras de diversidad- y las



UNIVERSIDAD DE CUENCA

organizaciones sectoriales nacionales incrementan su intervención mientras más se acercan al nivel nacional de gobierno, en correspondencia con su vocación de búsqueda de la equidad social a través de la formulación de Políticas Públicas.

Se comprende a las Organizaciones Territoriales como aquellas que aglutinan la gestión de las necesidades y la reivindicación de las demandas de los pobladores en un ámbito determinado.

El sistema debe, entre otros, concebir un Subsistema de Participación Local para reconocer a las organizaciones territoriales, funcionales y de desarrollo como sus interlocutores para las competencias municipales y parroquiales, el control social de áreas de la inversión pública y la representación de intereses de la comunidad. Asimismo debe prever la integración del nivel intermedio de gobierno como expresión de un nuevo sistema de representaciones. La institucionalización del Cabildo Abierto debe complementarse con una instancia intermedia ubicada entre el Consejo Municipal y las Organizaciones Territoriales, la misma que debe ser creada con precisas funciones, en la que se da forma institucional a la voluntad de rendición de cuentas.” (VERDESOTO, 2000)

3.2 BREVE PANORAMA DE LA DESCENTRALIZACION ANTES DE LA CONSTITUCION MONTECRISTI

Hace total sentido que las necesidades públicas sean atendidas por la institucionalidad pública desde el lugar mismo en el que ellas se generan. Ello, en términos generales, debe incidir positivamente en términos de impacto, de costo, de tiempo, de comunicación con quienes quieren el servicio, de medición, etc.

Si en los Estados Unitarios el Gobierno Central tiene un papel preponderante en la atención de las necesidades ciudadanas, un régimen de competencias amplio, determinante.

La descentralización Estatal, en términos muy amplios como el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los entes locales a través de la transferencia de las competencias desde la institucionalidad pública central, y los correspondientes



UNIVERSIDAD DE CUENCA

recursos para ejercerlas, es total y absolutamente compatible con la categoría de un Estado como Unitario. Ello independientemente de que el régimen propio que le establezca el Derecho Público sea amplio o no, la conquista de nuevas competencias para los entes locales siempre será positiva para la comunidad en la medida en que el ejercicio de las mismas sea responsable; en tanto sea correctamente administradas, el servicio que presten sea eficiente y eficaz y no haya un crecimiento burocrático desproporcionado en función de las competencias adquiridas.

3.2.1 Normas Constitucionales

La descentralización Estatal ha estado vigente en el Ecuador al menos desde el 27 de marzo de 1979, fecha en que se publica en el Registro Oficial 800 la Constitución Política de la época, aprobada por referéndum, y sobre la base de la cual gobernó el ex Presidente Jaime Roldós Aguilera luego de un extenso periodo dictatorial. A través de la descentralización es posible que los entes locales adquieran competencias, generalmente desde el Gobierno Central. Esa posibilidad ha estado recogida en la Ley y en las Constituciones de la época. En el marco de la Carta Política de agosto de 1998, que estuvo vigente hasta el 20 de octubre de 2008 en que se publica la nueva Constitución del Ecuador, podían ser beneficiarios de la descentralización los llamados Gobiernos Seccionales Autónomos, esto es, al tenor del art. 228, los Consejos Provinciales, los Concejos Municipales, las Juntas Parroquiales, los organismos que determine la Ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. También podía ser beneficiarias de la descentralización entidades de carácter regional, según el artículo 225 párrafo segundo.

El beneficiario de las competencias a adquirirse provenía de la institucionalidad pública, especialmente del Gobierno Central. Según el artículo 225 de la citada Carta Política de 1998:

El Estado impulsara mediante la Descentralización y la Desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y la riqueza.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

El Gobierno Central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter Regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

Y al tenor del artículo 226:

Las competencias del Gobierno Central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.

En virtud de la Descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencias de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.

La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla (Subrayado intencional por la autora).

Esta última parte del art 226 le dio a la descentralización una fortaleza extraordinaria: vetó de raíz cualquier elemento de discrecionalidad desde la institucionalidad pública para negar o evitar la transferencia de la competencia respectiva, pues el pedido y la capacidad constituían lo determinante para la anotada transferencia.

3.2.2 Normas Legales

- a) La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.
- b) La Codificación de la ley Orgánica de Régimen Municipal”.

Las Normas legales antes mencionadas fueron Derogadas por el actual COOTAD que más adelante será analizado a cabalidad en lo que corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.



3.2.3 De Gobiernos Seccionales Autónomos a Gobiernos Autónomos Descentralizados

“Ya hemos referido que la Constitución de agosto de 1998, vigente hasta el 19 de octubre de 2008 determino que los Gobiernos Seccionales Autónomos estaban constituidos por los Consejos Provinciales, los Concejos Cantonales, las Juntas Parroquiales y los organismos que determine la Ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianos. Esto de conformidad con el artículo 228 de la citada Ley Fundamental.

La actual Constitución del Ecuador expresa en los artículos 238 párrafo segundo que, constituye Gobiernos Autónomos Descentralizados las Juntas Parroquiales rurales, los Concejos Municipales, los Concejos Metropolitanos, los Consejos Provinciales y los Consejos Regionales. (Subrayado intencional de la autora). Cabe destacar que los Concejos Metropolitanos son los Consejos Municipales de los Distritos Metropolitanos. Los Consejos Regionales corresponden a las Regionales autónomas que la nueva Ley Suprema ha establecido como una posibilidad de los Gobiernos Provinciales que ejerciendo la iniciativa para su conformación cumplan con el procedimiento reglado que instituye el capítulo que regula la organización del territorio.

Como un asunto jurídicamente importante merece relievase que la Carta Política anterior establecía a favor de los Gobiernos Provincial y Cantonal el artículo d la *plena autonomía*, así como el de la *facultad legislativa*, en función de la cual podía dictar Ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasa y contribuciones especiales de mejoras.

El régimen jurídico contenido en la Ley Suprema generaliza el atributo de a autonomía al consignar que: “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozaran de *autonomía política, administrativa y financiera*, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación Ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional” (HERNANDEZ, 2009) (Subrayado intencional de la autora).



3.3. CRITERIOS PARA DESCENTRALIZAR COMPETENCIAS.

Trazar los límites entre un Estado Centralizado y otro Descentralizado, resulta una labor arbitraria. En el camino entre estos dos puntos de referencia, son necesarias diferentes y múltiples decisiones al momento de diseñar el proceso de descentralización. Por tanto, para tomar decisiones, debemos tener en cuenta distintos criterios.

Queremos iniciar, precisamente, nuestro estudio sobre la Descentralización Administrativa, evocando seis criterios diferentes:

- 1) Los principios de la descentralización administrativa.
- 2) Las competencias exclusivas y las concurrentes (o compartidas)
- 3) Los diferentes niveles de gobierno que comparten la administración de una competencia.
- 4) El grado de descentralización de una competencia.
- 5) Los aspectos financieros de la transferencia de competencias, de modo que la transferencia vaya acompañada de recursos.
- 6) Los diferentes mecanismos de transferencia.

1. Principio para Descentralizar Competencia

Queremos señalar dos principios que, a nuestro modo de ver, debería aplicarse para la transferencia de competencias. Estos principios son: la subsidiariedad y la flexibilidad.

El Principio de Subsidiariedad que, quizá expresa la esencia de todo proceso de transferencia de competencias. Este determina que las competencias que una organización local realizar con mayor efectividad, corresponden con más propiedad a ella que a una organización central.

Este principio está contemplado en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. (COOTAD), al respecto establece en el **art 3** que:

La **subsidiariedad** supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de Gobierno más cercanos a la



UNIVERSIDAD DE CUENCA

población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos. En virtud de este principio, el Gobierno Central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de Gobierno más cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio. Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de Gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este Código.

El principio de Flexibilidad, significa que la descentralización debe ajustarse a las características de cada localidad. Es decir, la prestación de servicios no debe realizarse de manera uniforme, en circunstancias de diversidad.

2. Competencias Exclusivas y concurrentes

Existen dos diferentes tipos de Competencias, las Exclusivas y las Concurrentes. Las *exclusivas* son aquellas competencias administradas por una sola entidad. Mientras tanto, las competencias *concurrentes* son gestionadas, al menos, por dos entidades.

- **“Competencias exclusivas.-** las principales ventajas de las competencias exclusivas consisten en que no requieren de mayor coordinación con otros órganos; la transparencia es alta y la responsabilidad frente a los usuarios es directa, lo que fomenta la rendición y el cobro de cuentas.

En muchos países existen competencias exclusivas, pero no todas fueron jurídicamente diseñadas así, sino que se han impuesto, en la práctica, como tales. Uno de estos casos es el Ecuador, en donde la mayoría de las competencias exclusivas son responsabilidad, o del Gobierno Central o del Municipio. La debilidad de los Consejos Provinciales, en cambio resulta parcialmente del hecho de que no tiene ninguna competencia exclusiva, sino que sufren de superposiciones con otras entidades.

- **Competencias concurrentes.-** las competencias concurrentes o compartidas entre diferentes entidades se aplican en sectores complejos



desde el punto de vista técnico y financiero. Este es el caso de los servicios sociales (salud, educación) que requieren de las ventajas comparativas de diferencia niveles de Gobierno, para ser prestados en forma eficiente.

No obstante, las competencias concurrentes requieren de suprema claridad en la asignación de las responsabilidades. Si no existe esta condición mínima, se abren puertas a la descoordinación, las superposiciones de responsabilidades que ninguna entidad como responsabilidades que ninguna entidad ejerce en la práctica

En el Ecuador, existe, de jure, solamente las competencias exclusivas del Gobierno Central. Esto implica que todo el resto de competencias pueden ser transferidas o delegadas. Esta estrategia, en la teoría, permitirá que el proceso guarde la máxima flexibilidad. Lo que no existe es una definición jurídica de las competencias concurrentes.

3.- Niveles de Gobierno

Se señala cuatro niveles de criterios para asignar competencias a los diferentes niveles de Gobierno. Estos criterios son:

- La Subsidiariedad
- La Participación Social
- Las Externalidades, y,
- Las Economías de Escala

El argumento más preciso para la asignación de competencias, a niveles inferiores, es el principio de Subsidiariedad. Como hemos señalado anteriormente, este determina que las competencias que una organización local realiza con mayor efectividad, corresponden con más propiedad a ella que a una organización central. Esto implica que los problemas locales deben ser resueltos por las instancias locales más próximas al Ciudadano.

En este sentido, la subsidiariedad se complementa bien con el criterio de la Participación Social. Por ello, las competencias deberían ser gestionadas desde



niveles inferiores, siempre que se quiera introducir formas de Participación Social.” (Frank, 2001)

La Constitución de la Republica en su Art 101 hace referencia a la **Silla Vacía** al respecto manifiesta:

“**Art 101.-** Las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.” (CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DELECUADOR, 2008). De la misma forma hace referencia al tema el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en los Art 311 en concordancia con el art 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establecen:

“**Art 311.- Silla vacía.-** Las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general. Las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente. El ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado”. (Código Orgánico de Organización Territorial, 2012)

“**Art 77.-** De la silla vacía en las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones. La convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación. En las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad, quien se acreditará ante la secretaría del cuerpo colegiado. Su participación en la sesión se sujetará a la Ley, Ordenanzas y



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Reglamentos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto. En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. No obstante, si no se lograra llegar a consenso alguno, en el tiempo determinado en la sesión, solo serán escuchadas sin voto. El Gobierno Autónomo Descentralizado mantendrá un registro de las personas que solicitaren hacer uso del derecho a participar en la silla vacía, en cual se clasificará las solicitudes aceptadas y negadas.” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana , 2010)

Por otro lado, es aconsejable asignar competencias a niveles superiores, cuando su gestión permite desarrollar Economías de Escala; esto es, cuando no se puede establecer asociaciones o mancomunidades entre los Gobiernos Locales, para la prestación de un servicio determinado.

La decisión sobre la asignación de competencias a cada uno de los niveles de gobiernos depende, obviamente, de los objetivos de la descentralización y, por lo tanto, de la importancia de cada criterio. (Subrayado intencional de la Autora)

4.- El Grado de Descentralización

La descentralización administrativa implica tomar una decisión sobre el grado de descentralización en cada una de las competencias. En otras palabras, desde un ente superior, es necesario definir el grado de direccionamiento sobre el ente inferior; y por otro lado, se requiere definir el grado de dependencia del ente inferior con respecto a instancias superiores.

Tanto la descentralización como la desconcentración tienen ventajas y desventajas adicionales.

La principal Ventaja de la concentración:

- Consiste en que su implementación necesita, desde el punto de vista jurídico, únicamente de la decisión unilateral de un ente superior frente al inferior. No requiere de una contraparte con la misma voluntad de recibir



UNIVERSIDAD DE CUENCA

competencias, y no es necesaria la transferencia formal de recursos humanos, técnicos y financieros. En cambio;

La principal ventaja de la descentralización:

- Radica en el hecho de que se encarga a Gobiernos Locales representativos y legitimados, la presentación de servicios. Esto provoca una redistribución del poder, que contribuye el componente democrático de la Descentralización. Además, permite gestionar competencias con una visión multisectorial dentro de un territorio.

5.- Aspectos Financieros

Un aspecto importante de la transferencia de competencias, es el concerniente a los recursos fiscales destinados al financiamiento y operación de aquellas. En este contexto, es indispensable tener respuestas a las siguientes preguntas:

- Costo histórico: ¿Cuánto le costaba al Estado una competencia antes de transferirla?
- Costo futuro: ¿Cuánto le costara al Estado esa competencia después de la transferencia?
- Costo del Proceso: ¿Cuánto le costara al Estado transferir la competencia?

5.1 Costo histórico de la competencia a transferirse

- No siempre se puede determinar claramente los recursos asociados a una competencia.
- Es difícil determinar el porcentaje de los costos indirectos asociados a la competencia a ser transferida.
- En muchas instituciones no existe inventarios ni valoraciones de activos
- Se requiere un acuerdo entre los actores sobre el método de costeo a ser aplicado en cada competencia.



5.2 Costo de la competencia ya transferida

Cada uno de los siguientes puntos tiene incidencia sobre la suma de recursos necesarios para la gestión de la competencia en el futuro:

- La ampliación o reducción de responsabilidades para la gestión de una competencia.
- Procesos de reestructuración institucional y, por tanto, de cambios en la organización.
- Mejoramiento en la calidad de los servicios que muchas veces exige mayores inversiones.

5.3 Costo del proceso de transferencia

- Costos de capacitación de personal.
- Indemnización para la recaudación de personal
- Adecuación del marco jurídico.

6.- Mecanismos de Transferencia de Competencias

En este punto describimos y discutimos diferentes mecanismos de transferencia de competencias. Se pueden identificar al menos seis, diferenciados según los grados de obligatoriedad para el transfiere y el receptor. Estos mecanismos son:

- Negociación Individual
- Negociación Sectorial Solicitud con transferencia obligatoria
- Oferta del Gobierno Central
- Transferencias obligatorias y homogéneas
- Transferencias obligatorias y homogéneas articuladas con transferencias voluntarias y heterogéneas.

6.1 Negociación individual

En la negociación individual se plasma la voluntad mutua para la transferencia de competencias, tanto del transfiere como del receptor. El resultado es el



UNIVERSIDAD DE CUENCA

“convenio 1 a 1”, en el que las partes fijan, tanto las competencias y recursos a transferir, como las diferentes condiciones.

Sus principales beneficios:

- Que toma en cuenta los intereses de los Gobiernos Locales;
- Que toma en cuenta la capacidad de gestión del ente receptor;
- Que las competencias pueden ser adaptadas a cada localidad (flexibilidad).

Pero presenta Riesgos como:

- Dificulta la coordinación cuando una administración es más dispersa;

6.2 Negociación Sectorial

En la negociación sectorial, se reúne todas las entidades pertenecientes a un sector con los diferentes Gobiernos Locales, para definir conjuntamente las competencias de cada uno. Este mecanismo evita las deficiencias principales de las negociaciones individuales (“convenios 1 a 1”), tales como los altos costos de transacción y la dispersión de la administración, que no permiten estructurar los sectores desde el punto de vista del país en su conjunto. Sin embargo, la negociación sectorial sigue basada en la voluntad, tanto del transfiriente como del receptor, lo que crea el peligro de estancamiento en el proceso.

Sus principales beneficios:

- Facilita la estructuración administrativa de los sectores;
- Está sustentado en el interés de las partes.

Su principal riesgo:

- Se puede estancar los procesos, pues no tiene elementos obligatorios.

6.3 Solicitud con transferencia obligatoria

Otro mecanismo de descentralización de competencias consiste en la solicitud de un Gobierno Local, con una transferencia obligatoria por parte de la entidad



UNIVERSIDAD DE CUENCA

transfiriendo. En este esquema, los Gobiernos Locales solicitan, según sus intereses y voluntades, y tienen derechos a recibir determinada competencia.

Este mecanismo ha sido planteado para superar el estancamiento que puede causar la voluntad mutua de transfiriente y receptor.

Su principal beneficio:

- Se toma en cuenta el interés del receptor

Su principal riesgo:

- Los transfirientes no tiene posibilidad de prestar servicios según sus roles.

6.4 Oferta del Gobierno Central

Este mecanismo consiste en ofertas por parte del Gobierno Central sobre la transferencia de competencias, con condiciones claras (recursos, responsabilidades) para los Gobiernos Locales. Estos, a su vez asumen o no la competencia, según su voluntad e interés.

Sus principales beneficios:

- Toma en cuenta el interés del transfiriente;
- Existe condiciones claras sobre los recursos que acompañan la transferencia de competencias;

Su principal riesgo:

- No toma en cuenta la capacidad de gestión de los receptores.

No hay país que haya optado este mecanismo, seguramente por las condiciones “a la inversa” que se requieren para implementarlo. En la mayoría de experiencias, las voluntades de los Gobiernos Centrales son menores que las de los Gobiernos Locales.

6.5 Transferencias obligatorias y homogéneas



Este mecanismo consiste en transferencias de competencias obligatorias y homogéneas del Gobierno Central hacia los Gobiernos Locales. Es decir, no existe posibilidad para la aplicación del principio de flexibilidad. Este procedimiento no necesariamente excluye la posibilidad de que las transferencias de competencias sean acordadas previamente con los Gobiernos Locales, sin embargo en la práctica se puede observar lo contrario.

Su principal beneficio:

- Garantizar la homogeneidad administrativa (costos y coordinación).

Su principal riesgo:

- No siempre se toma en cuenta la capacidad de gestión, ni el interés y la voluntad del receptor y del transfiriente.

6.6 Transferencias obligatorias y homogéneas (“Paquete Mínimo”) combinado con transferencias voluntarias y Heterogéneas

“Este mecanismo de transferencia busca garantizar un programa mínimo de descentralización, tanto obligatorio –es decir, para todos los Gobiernos Locales y el Gobierno Central-, como homogéneo, con responsabilidades transferidas en forma estandarizada. Son los llamados “paquetes Mínimos”, que pueden ser diferenciados en el tiempo y acordados con los actores.

Adicionalmente, se puede aplicar mecanismos que garanticen la flexibilidad del proceso. Una forma de hacerlo es aplicar negociaciones individuales (“convenio 1 a 1”) o sectoriales (convenios marco) para todas las demás competencias no cubiertas por los “paquetes mínimos”; es decir, estos mecanismos de transferencia adicionales tienen la característica de ser voluntarios y heterogéneos.

Sus principales beneficios:

- Tomo en cuenta la capacidad de gestión de los receptores y transfirientes;
- Presta costos de transacción relativamente bajos, pues no permite muchas negociaciones individuales con cada Gobierno Local.



Sin embargo su principal riesgo:

- Que por presiones políticas o rupturas en la negociación de los llamados “paquetes”, el peso de las transferencias de competencias se realice en forma individual, voluntaria y heterogénea; es decir, el peso del proceso se trasladaría a las excepciones (convenios), lo que provocaría un aumento de los costos totales de prestación de servicios en comparación con las transferencias obligatorias y homogéneas.

Este mecanismo puede ser una salida para algunos pises, dado que evita las desventajas de muchas formas de transferencia que hemos mencionado, y que son obstáculos para el aprovechamiento de sus ventajas principales” (Frank, 2001)

Finalmente, comentar acerca de dos confusiones relacionadas con la obligatoriedad de la descentralización.

La primera estriba en la creencia equivocada de que la descentralización obligatoria es incompatible con la concentración. Aparentemente existen pocas experiencias que combinan la obligatoriedad de la transferencia con el acuerdo mutuo entre Gobierno Central y Gobiernos Locales, cuando este procedimiento garantizaría justamente que haya compromiso para aceptar la obligación.

La segunda equivocación consiste en creer que las transferencias obligatorias necesariamente garantizan una implementación más rápida que las transferencias voluntarias. Las experiencias muestran que la gradualidad es inevitable; y que, más que una característica, es una restricción para el proceso de descentralización. Por tanto, cualquiera de los mecanismos de transferencia está sujeto a esta condición.



CAPITULO IV

DESCENTRALIZACION DE LOS GAD´S MUNICIPALES

Dentro del esquema de la descentralización que se desarrolla en el Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomía Administrativa (COOTAD) y conforme lo prevé el **art. 1** de la Constitución de la República, en cuanto establece que: “El Ecuador se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada, se determina que el Estado Ecuatoriano se estructura territorialmente en Regiones, Provincias, Cantones y Parroquias Rurales, siendo de resaltar que esta forma de organización, no solo obedece a una organización territorial, sino fundamentalmente a una organización jurídico política, pues es evidente que el espacio territorial en donde se asienta la organización política (Cantonal) cuenta con autoridades que tienen atribuciones exclusivas sobre aspectos que son trascendentes, como las señala la Constitución de la República en el **artículo 264**, cuanto establece que los Gobiernos Municipales tendrán competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley, como son:

- 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.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

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.

Para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus competencias, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen facultades normativas que están reconocidas en la Constitución desde luego en el ámbito territorial y de las materias que le están atribuidas, como lo establece el Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomía administrativa cuando señala que al Concejo Municipal le corresponde: a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones.

En el Ecuador tenemos las siguientes entidades descentralizadas que cuentan con un Gobierno Autónomo Descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias y se integran



UNIVERSIDAD DE CUENCA

por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercen la representación política y son los siguientes:

- a) Los de las regiones; (que aún no existen)
- b) Los de las provincias; CONSEJOS PROVINCIALES
- c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, CONCEJOS CANTONALES Y METROPOLITANOS
- d) Los de las parroquias rurales. JUNTAS PARROQUIALES

A su vez en las Parroquias Rurales, Cantones y Provincias podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, de conformidad con la Constitución y la ley.

La provincia de Galápagos, de conformidad con la Constitución, contará con un consejo de gobierno de régimen especial.

Las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tienen tres funciones a saber:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización;
- b) De ejecución y administración; y,
- c) De participación ciudadana y control social. (Art. 29 COOTAD)”
(CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008)

“En el **Art. 29.-** se establece que las Funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.



El ejercicio de cada Gobierno Autónomo Descentralizado se realizará a través de tres funciones

Integradas:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización;
- b) De ejecución y administración; y,
- c) De participación ciudadana y control social” (Código Orgánico Organización Territoria, 2012)

4.1 EL ACTO DE CREACION DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Según el **art. 21** del (COOTAD) en cuanto a la creación de las entidades descentralizadas establece; La creación de Cantones se realizará mediante ley. “El proyecto será presentado por iniciativa del Presidente de la República. El proyecto contendrá la descripción del territorio que Comprende el cantón, sus límites, la designación de la cabecera cantonal y la demostración de la Garantía de cumplimiento de sus requisitos”.

Para lo cual en necesario tomar en cuenta requisitos que la misma ley (COOTAD) requiere para dicha creación, en su **art 22** establece: “Para la creación de cantones se requiere el cumplimiento de los siguientes

Requisitos:

- a) 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;
- b) Delimitación física del territorio Cantonal de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes;
- c) La parroquia o parroquias rurales que promueven el proceso de cantonización deberá tener al menos diez años de creación;
- d) Informes favorables del Gobierno Provincial y del organismo nacional de planificación;
- e) Informe previo no vinculante de los Gobiernos Autónomos Municipales Descentralizados que se encuentren involucrados; y,
- f) 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.

El requisito de población para la creación de Cantones en las Provincias amazónicas y de frontera será de diez mil habitantes en el territorio del futuro cantón.

Para determinar el requisito de población en el cantón se considerará el último censo de población.” (Código Orgánico de Organización Territorial, 2012)

4.2. FACULTAD LEGISLATIVA DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS

“De acuerdo al (COOTAD) en su **art. 7**; establece la Facultad normativa: “Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los Consejos Regionales y Provinciales Concejos Metropolitanos y Municipales, la atribución para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.

El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley” (Código Orgánico de Organización Territorial, 2012)

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados del régimen especial de la Provincia de Galápagos ejercerán la facultad normativa con las limitaciones que para el caso expida la ley correspondiente.

Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias asumirán las capacidades normativas que correspondan al nivel de gobierno en las que se enmarquen sin perjuicio de aquellas que le otorga la Constitución y la ley.

La presente norma tiene concordancia con la Constitución de la República del Ecuador en el **art 240** donde establece “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de las Regiones, Distritos Metropolitanos, Provincias y Cantones tendrán facultades Legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercerán



facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales” (CONSTITUCIÓN REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008)

A su vez en art 241 también establece la planificación obligatoria “la planificación garantizara el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados” (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008)

4.3.- REGIMEN JURIDICO DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Es el marco normativo que establece la organización política administrativa de los diferentes niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales, con el propósito de garantizar la autonomía política, administrativa y financiera, y establece el modelo de descentralización obligatoria y progresiva atreves de Sistema Nacional de Competencias, conforme lo determina el art. 1 de COOTAD en relación con el marco jurídico determinado en la Constitución de Republica para la administración pública descentralizada y la organización de territorio ecuatoriano desde art 238 de la Constitución de la República.

Como aspectos fundamentales del régimen jurídico tenemos las competencias atribuidas a cada órgano del Régimen Autónomo Descentralizados, como son los Gobiernos Regionales, Provinciales, Cantonales, Regímenes Especiales como es la Provincia de Galápagos, circunscripciones indígenas y pluriculturales, centrándome en el tema materia de esta monografía tenemos las principales que son las siguientes:

Planificar el desarrollo cantonal, formular los planes de ordenamiento territorial, ejercer el control sobre uso y ocupación del suelo, planificar, construir y mantener la viabilidad urbana, como un aspecto fundamental la prestación de servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, el saneamiento ambiental, crear modificar o suprimir mediante ordenanzas tasa y contribuciones especiales de mejoras, planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro del Cantón, planificar, construir y mantener la estructura física y los equipamientos de salud y educación, y los espacios públicos al desarrollo social, cultural y deportivo, preservar mantener y difundir el plano arquitectónico y cultural y construir los espacios



UNIVERSIDAD DE CUENCA

públicos, formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales, delimitar, reglar organizar y controlar el uso de las playas de mar, riveras, y lechos de ríos, lagos, lagunas, preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas, ríos, riveras, lagos, lagunas, gestionar los servicios de prevención, socorro y extinción de incendios y gestionar al cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Desde luego que los Gobiernos Autónomos Descentralizadas Cantonales para el cumplimiento de sus fines debe tener en cuenta otros ordenamientos jurídicos tales como:

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y todo otro cuerpo legal acorde al ámbito de sus actividades como los de régimen tributario, la Ley Orgánica de Empresas Publicas, la Ley de Desarrollo Agrario y otros.

En el cumplimiento de sus actividades siempre tiene que tenerse en cuenta que siendo el Estado Ecuatoriano único, las atribuciones que le confiere el ordenamiento legal no son excluyentes de otros niveles de gobierno por lo que es fundamental la coordinación que se encuentra prevista para toda la administración pública en el art 227 de la Constitución de la Republica en cuanto establece que esta es la administración pública, es decir la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige entre otros principios por los de desconcentración, descentralización, coordinación.

4.4.- FORMA DE GOBIERNO ART. 1 – 260 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA D EL ECUADOR

“De acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador en su **art 1**. Establece que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es 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. Los recursos naturales no



renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible”. (Subrayado intencional de la autora).

Así mismo en el capítulo cuarto de la Carta Magna se refiere a los Regímenes de Competencias en su **art. 260.-** se refiere al ejercicio de competencias al respecto dispone “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.” (CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR , 2008)

4.5.- NORMAS QUE SIGUEN LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS MUNICIPALES

Las Principales Leyes por las que se rigen los Gobiernos Autónomos Descentralizados son las Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y descentralización (COOTAD).

En la Constitución de la Republica en cuanto al tema establece en su art 238 y siguientes “**Art. 238.-** Los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio Nacional. Constituyen Gobiernos Autónomos Descentralizados las juntas parroquiales rurales, los Concejos Municipales, los Concejos Metropolitanos, los Consejos Provinciales y los Consejos Regionales.

Art. 239.- El régimen de 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.

Art. 240.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de las regiones, distritos Metropolitanos, Provincias y Cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito



UNIVERSIDAD DE CUENCA

de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las Juntas Parroquiales Rurales tendrán facultades reglamentarias.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Frente a esto debemos recordar que el COOTAD en concordancia con Constitución de la Republica en las normas antes mencionadas; establece la Autonomía de los GAD’s en su **art 5** “La autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos descentralizados y Regímenes Especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional.

La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.

La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la Ley.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

La autonomía financiera se expresa en el derecho de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Su ejercicio no excluirá la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales.

En su **art 6** en cuanto a la garantía de la Autonomía establece que, Ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las Leyes de la República.

Está especialmente prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, lo siguiente:

- a)** 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;
- b)** Impedir o retardar de cualquier modo la ejecución de obras, planes o programas de competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, imposibilitar su adopción o financiamiento, incluso demorando la entrega oportuna y automática de recursos;
- c)** Encargar la ejecución de obras, planes o programas propios a organismos extraños al gobierno autónomo descentralizado competente;
- d)** Privar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de alguno o parte de sus ingresos reconocidos por ley, o hacer participar de ellos a otra entidad, sin resarcir con otra renta equivalente en su cuantía, duración y rendimiento que razonablemente pueda esperarse en el futuro;
- e)** Derogar impuestos, establecer exenciones, exoneraciones, participaciones o rebajas de los ingresos tributarios y no tributarios propios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sin resarcir con otra renta equivalente en su cuantía;



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- f) Impedir de cualquier manera que un Gobierno Autónomo Descentralizado recaude directamente sus propios recursos, conforme la ley;
- g) Utilizar u ocupar bienes muebles o inmuebles de un Gobierno Autónomo Descentralizado, sin previa resolución del mismo y el pago del justo precio de los bienes de los que se le priven;
- h) Obligar a gestionar y prestar servicios que no sean de su competencia;
- i) Obligar a los gobiernos autónomos a recaudar o retener tributos e ingresos a favor de terceros, con excepción de aquellos respectos de los cuales la ley les imponga dicha obligación.

En los casos en que por convenio deba recaudarlos, los gobiernos autónomos tendrán derecho a beneficiarse hasta con un diez por ciento de lo recaudado;

- j) Interferir o perturbar el ejercicio de las competencias previstas en la Constitución este Código y las leyes que les correspondan como consecuencia del proceso de descentralización;
- k) Emitir dictámenes o informes respecto de las normativas de los respectivos órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, especialmente respecto de ordenanzas tributarias proyectos, planes, presupuestos, celebración de convenios, acuerdos, resoluciones y demás actividades propias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el ejercicio de sus competencias, salvo lo dispuesto por la Constitución y este Código;
- l) Interferir en su organización administrativa;
- m) Nombrar, suspender o separar de sus cargos a los miembros del gobierno o de su administración, salvo los casos establecidos en la Constitución y en la ley;
- y,
- n) Crear o incrementar obligaciones de carácter laboral que afectaren a los Gobiernos Autónomos Descentralizados sin asignar los recursos necesarios y suficientes para atender dichos egresos.

La inobservancia de cualquiera de estas disposiciones será causal de nulidad del acto y de destitución del funcionario público responsable en el marco del debido proceso y conforme el procedimiento previsto en la ley que regula el servicio público, sin perjuicio de las acciones legales a que hubiere lugar.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

En caso de que la inobservancia de estas normas sea imputable a autoridades sujetas a enjuiciamiento político por parte de la Función Legislativa, ésta iniciará dicho proceso en contra de la autoridad responsable” (Código Orgánico de Organización Territorial, 2012)

4.6.- FACULTADES PROPIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

Las Facultades propia del Gobierno Central según la Constitución del Ecuador en su **art. 261.-** declara al respecto “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

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” (CONSTITUCIÓN REPÚBLICA DEL ECUADOR , 2008)

4.8.- COMPETENCIAS DE LOS GAD´S MUNICIPALES

Al respecto el mismo cuerpo legal en su **art. 264** establece que: “Los Gobiernos Municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional,



UNIVERSIDAD DE CUENCA

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. Norma que tiene concordancia con el **art 55** del (COOTAD).
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales” (CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, 2008)



4.9.- DESCENTRALIZACION EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION

“La descentralización administrativa El jurista Argentino Roberto Dromi, con respecto a la Descentralización Administrativa nos dice: “opera cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan en nombre y por cuenta propios, bajo el control del poder ejecutivo”¹³. A su vez el tratadista asimismo Argentino Agustín Gordillo al abordar la descentralización administrativa se refiere a ella en el siguiente sentido: “la competencia se atribuye a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personería propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente”. De estas definiciones podemos extraer las siguientes características.

Características en la descentralización administrativa:

- 1) Competencias administrativas que se confieren por mandato jurídico.
- 2) Personalidad jurídica propia de las entidades a las que se les atribuye las competencias.
- 3) Entidades que deben contar con recursos para el manejo de las competencias, sean propios o entregados por el Estado o mixtos.
- 4) Control de tutela que se reserva el gobierno central.

2.3. Clases de descentralización administrativa La Descentralización administrativa puede clasificarse: Por el servicio, comerciales o industriales, territorio. En el caso del Ecuador, las tres están presentes en el ordenamiento jurídico.

La primera, por el **SERVICIO**, llamada también por la Función, se trata de una descentralización técnica, debido a que predomina el criterio de especialidad. Se genera cuando el Estado impotente de prestar un servicio o función -que le es propia- de manera ágil y eficiente para satisfacer las necesidades del colectivo, se



ve obligado a crear entidades especializadas para el servicio a la colectividad, para citar, IESS, Universidades.

La segunda, **COMERCIALES E INDUSTRIALES**¹⁵, -Tomo prestado el nombre que les da el Prof. Agustín Gordillo-. En el Ecuador se atribuye el ejercicio de la actividad administrativa a entidades creadas para una actividad económica, concretamente las empresas públicas, sujetas a la Ley de Empresas Públicas. Para citar. Actividades en Telecomunicaciones, energía eléctrica, etc.

La última, por el **TERRITORIO**, es necesario que se determine una base geográfica y por tanto las competencias se atribuyen en relación al espacio geográfico delimitado para que lo ejerzan autoridades del propio territorio¹⁶; por regla general esta descentralización tiene un carácter político, ya que son las personas físicas con derechos políticos, los que a través de procesos de elección, designan a sus autoridades. Esta clase de descentralización promueve el ejercicio de las libertades locales y además las decisiones quedan en manos de autoridades que conocen los problemas del sector y cuentan con la confianza de sus vecinos. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, se contemplan las tres clases de descentralización como se deja expuesto” (ucuenca.edu.ec, 2013)

4.10.- LA DECENTRALIZACION Y FINANCIAMIENTO LOCAL

“De acuerdo al (COOTAD) en su **Art 163** establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados generarán sus propios recursos financieros y, como parte del Estado, participarán de sus rentas, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad interterritorial.

A su vez el **art 164** del mismo cuerpo legal establece los Criterios.- Las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente a fin de alcanzar el buen vivir de la población, procurando la estabilidad económica. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados observarán reglas fiscales sobre el manejo de los recursos públicos, de endeudamiento y de la cooperación, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas e incorporarán procedimientos eficaces que garanticen la



UNIVERSIDAD DE CUENCA

rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros.

El **art 165** a su vez dispone el Carácter público de los recursos al respecto establece los recursos económicos transferidos, generados y recaudados por los gobiernos autónomos descentralizados son recursos públicos. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados que reciban o transfieran bienes o recursos públicos tendrán la obligación de aplicar los procedimientos que permitan la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y control público sobre la utilización de los recursos.

Finalmente en cuanto al tema que estoy abordando esta el art 166 que establece el financiamiento de obligaciones “Toda norma que expida un Gobierno Autónomo Descentralizado que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente.

Las tasas y contribuciones especiales de mejoras, generales o específicas, establecidas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados ingresarán necesariamente a su presupuesto o cuando corresponda, al de sus empresas o al de otras entidades de derecho público, creadas según el modelo de gestión definido por sus autoridades, sin perjuicio de la utilización que se dé a estos recursos de conformidad con la ley.” (Código Orgánico de Organización Territorial, 2012)

Cabe destacar que en capítulo segundo establece también los tipos de recursos financieros de los GAD's así el **art 171** de COOTAD establece “Tipos de recursos financieros.- Son recursos financieros de los Gobiernos Autónomos Descentralizados los siguientes:

- a) Ingresos propios de la gestión;
- b) Transferencias del presupuesto general del Estado;
- c) Otro tipo de transferencias, legados y donaciones;
- d) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y,
- e) Recursos provenientes de financiamiento. (subrayado intencional por la autora).



UNIVERSIDAD DE CUENCA

El **art 172** establece.- los Ingresos propios de la gestión.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regional, Provincial, Metropolitano y Municipal son beneficiarios de ingresos generados por la gestión propia, y su clasificación estará sujeta a la definición de la ley que regule las finanzas públicas.

Son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos.

Las tasas que por un concepto determinado creen los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en ejercicio de sus competencias, no podrán duplicarse en los respectivos territorios.

La aplicación tributaria se guiará por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales se beneficiarán de ingresos propios y de ingresos delegados de los otros niveles de gobiernos.

Sólo los gobiernos autónomos regionales podrán organizar loterías para generarse ingresos propios. (Subrayado intencional por la autora).

Finalmente el **art 173** se refiere a las Transferencias del presupuesto general del Estado al respecto puntualiza que Comprende las asignaciones que les corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados del presupuesto general del Estado correspondientes a ingresos permanentes y no permanentes; los que provengan por el costeo de las competencias a ser transferidas; y, los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público, de acuerdo a la Constitución y a la ley. (Subrayado intencional por la Autora).”
(Código Orgánico de Organización Territorial, 2012)

4.11.- LA JERARQUIA NORMATIVA DE LOS GAD´S

La jerarquía normativa de las ordenanzas esta prevista en la Constitución de la Republica en cuanto establece una preeminencia conforme lo determina el **art 424** y **425** de la carta magna y dispone lo siguiente: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y



UNIVERSIDAD DE CUENCA

los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados” (CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR , 2008)

4.12.- COMPETENCIA ADMINISTRATIVA DE LOS GAD´S

Que la Constitución de la Republica y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), crearon el Sistema Nacional de Competencias de organizar las instituciones, planes, programas, políticas y actividades, relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad.

Que la Constitución de la Republica en su **art 269** numeral 1, establece que: “El sistema nacional de competencia contara con un organismo técnico que tendrá la función de regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusiva, que de forma de obligatoria y progresiva debería asumir los gobiernos autónomos descentralizados.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Art 269.- El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones:

1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias.
2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado.
3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias.
4. Asignar las competencias residuales a favor de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.
5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional” (CONSTITUCIÓN REPÚBLICA DEL ECUADOR , 2008)

Que el **art 117** del COOTAD, estable que: “El organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias será el Consejo Nacional de Competencias. Consejo Nacional de Competencias.- “El Consejo Nacional de Competencias es el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias; es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, patrimonio propio y sede en donde decida por mayoría de votos.

El Consejo Nacional de Competencias se organizará y funcionará conforme el reglamento interno que dicte para el efecto. Que el literal b) del art 119 del COOTAD, le atribuye al Consejo Nacional de Competencias, la función de organizar e implementar el proceso de descentralización.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Que el **art. 105** del COOTAD, define a la descentralización de la gestión del Estado, como la transferencia obligatorio, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos.

Que el **art. 119 literal j)** del COOTAD, establece la necesidad realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de competencias a cada uno de los gobiernos, así como balances globales del proceso, que serán socializados entre los diferentes niveles de gobierno y ciudadanía.

A más de lo expuesto es necesario señalar sobre las competencias del transporte terrestre y seguridad vial al respecto el art 264 numeral 6, de la Constitución de la República en concordancia con el **literal f)** del **art 55** del COOTAD, dispone que es competencia exclusiva de los gobiernos municipales, planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre dentro de la circunscripción territorial cantonal.

A su vez el **Art 128** del COOTAD establece que todas las competencias se gestionaran como un sistema integral que articula los distintos niveles de gobierno y por lo tanto serán responsabilidad del Estado en su conjunto.

De la misma manera el **art 130** del COOTAD, desarrolla con mayor detalle la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre, y la seguridad vial, establecido que estableciendo que los gobiernos autónomos descentralizados definirán el modelo de gestión de su competencia, para lo cual podrá delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo dichas competencias antes de la vigencia del Código” (Código Orgánico de Organización Territorial, 2012)

Finalmente hare mención a la Ley Orgánica de Transporte, Transito y Seguridad Vial, en su **art 30.3** establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Regionales, Metropolitanos, o Municipales, son responsables de la planificación operativa del control del Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial, planificación que estará enmarcada en las disipaciones de carácter nacional emanadas desde la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Terrestre, Transito y Seguridad Vial. Y deberá informar sobre las regulaciones locales que se legislen.

El **art 30** de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Transito y seguridad Vial, dispone que: “Los recursos provenientes de los derechos `por el otorgamiento de matrículas, placas, y título habilitantes para la operación de servicios de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, serán distribuidos automáticamente conforme lo establezca el Consejo Nacional de Competencias una vez que los gobiernos autónomos descentralizados asuman las competencias respectiva.

La disposición transitoria decima octava de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre y seguridad Vial, dispone que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y municipales, asumirán las competencias en materia de planificación, regulación de control de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial. Una vez que hayan cumplido con el procedimiento establecido en el COOTAD.” (Ley Orgánica de Transporte, Transito y Seguridad Vial , 2014)

El COOTAD en su **artículo 130** establece que: “El ejercicio de la competencia de tránsito y transporte en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción, se desarrollará de la siguiente forma:

A los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal.

La rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponderá al Ministerio del ramo, que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público, de conformidad con la ley, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales tienen la responsabilidad de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte regional; y el cantonal, en tanto no lo asuman los municipios.



En lo aplicable estas normas tendrán efecto para el transporte fluvial.” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2014)

4.13.- COMPETENCIA SOBRE EL TRANSPORTE TERRESTRE. ENTREVISTA

“Considero que la transferencia de las Competencias a los Gobiernos Autónomos descentralizados es adecuada porque ellos son los llamados a solucionar los problemas de vecindad de aquellos que requieren movilidad y quien mejor que aquellos a manejar sino es el Gobierno Autónomo Descentralizado del propio cantón porque conoce perfectamente y tiene toda la información con respecto a las necesidades y a cómo debe solucionarse la movilidad, y esto ya se ha venido aplicando en otros países y en el Ecuador, en Cuenca concretamente se da desde el año 1998 en la segunda administración del Alcalde Fernando Cordero.

En cuanto al tranvía no hay que analizar solo desde el punto de vista como un sistema aislado sino como un sistema integrado con todas las demás posibilidades de movilización que tiene que darse en la Ciudad por que el TRANVIA es uno de los medios, parte del sistema, pero no es todo, es parte de un sistema integrado para lo cual existe un estudio, el tranvía por si solo no va a solucionar todo los inconvenientes, puede constituir uno de los elementos con los cuales se atenderá la necesidad de movilización pero la movilización en términos generales tiene que darse desde varios factores, con varios medios. Ejemplo; la bicicleta, una seria estructura para el peatón en el centro histórico de Cuenca, tiene que hacer los corredores viales, tiene que hacerse los sistemas de transporte masivo, un sistema de transporte para las personas con discapacidad, para las personas de la tercera edad.

La transferencia de competencias del transporte se dio a la Municipalidad de Cuenca como era en esa época, hoy los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la Municipalidad de Cuenca en uso de sus competencias creó una Empresa Pública que se dedique exclusivamente al asunto de movilidad, también se Descentraliza de la Municipalidad la EMOV (empresa de movilidad EP) que es otra parte de la Descentralización pero es un organismo con componentes Municipales pero perteneciente al GAD Municipal de Cuenca como es también ETAPA dedicada a la prestación de servicios públicos como el agua potable,



UNIVERSIDAD DE CUENCA

alcantarillado, por tanto EMOV será la empresa de la Movilidad, es la que maneja el personal, los equipos. El personal de EMOV, la empresa puede tener empleados propios o mediante empresas que puede contratar la EMOV el personal. Ejemplo las multas el retiro de vehículos mal estacionados puede hacer una persona particular pero en ejercicio de una potestad pública bajo contrato de lo contrario estarían actuando arbitrariamente.

Contrato tranvía: es un contrato que tiene un contrato macro, madre que es contrato Franco Ecuatoriano celebrado entre el Ejecutivo Ecuatoriano y el Francés por el cual le concede un línea de crédito y en el que establece que los contratantes deberán ser Empresa Francesas para la construcción de sistema tranviario para los estudios, planificación, diseño, construcción del tranvía”.

(Dr. Pablo Cordero Díaz).



CAPITULO V

5.1 ORIGEN Y CARACTERISTICAS DE LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS EN COLOMBIA.

La jurisprudencia Colombia se inspiro en la jurisprudencia del Consejo de Estado francés en la creación de las entidades descentralizadas, especialmente la figura de los “Establecimientos Públicos” institución típica del Estado Francés, el cual después de la primera y segunda guerra mundial era incapaz de prestar todos los servicios públicos, dando **origen** a las Empresas Industriales y Comerciales, y a otro tipo de “Entidades Privadas”, pero que tenían adscritos determinados **Servicios Públicos**, de interés general, y se prestaban la mayoría de las veces con dineros oficiales, fue lo que, posteriormente, se denominó la **descentralización por colaboración** (subrayado intencional por la Autora); ejemplo en Francia los servicios que prestaban las ordenes de los médicos, en Colombia, las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros que recaudan a nombre del Estado, lo administran y profieren verdaderos actos administrativos.

5.2 RAZON DE LA EXISTENCIA DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

La razón de ser de las entidades “Autarquicas” es la de prestar servicios técnicos a la comunidad. Dichos entes obedecen a la “Especialización Funcional”, conforme se deduce del artículo 30 del Decreto 1050 de 1968 que preceptúa: “los establecimientos Públicos y las empresas Industriales y comerciales del Estado se ceñirán, en el cumplimiento de sus funciones, a la ley o norma que los creo y a sus estatutos; **y no podrá desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los allí previstos, ni destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en la ley o en sus estatutos**”.

El Estado Social de Derecho pretende lograr el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, con la prestación de servicios, en forma eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, a través de organismos especializados en determinados servicios, y que están dotados de personería jurídica, patrimonio propio, y autonomía administrativa.



5.3 CLASES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

En Colombia se tiene de conformidad con el decreto 3130 de 1068, artículo primero, que las entidades descentralizadas, bien sea que se les llame Institutos o Empresas Oficiales, son conforme al Decreto Extraordinario 1050 de 1068, de tres tipos:

- a) Establecimientos Públicos;
- b) Empresas Industriales y Comerciales del Estado;
- c) Sociedades de Economía Mixta.

Las expresiones instituciones, entidades o empresas oficiales o semioficiales, empleadas para designar personas jurídicas del orden nacional, equivalen, igualmente, a esas tres categorías jurídicas, las cuales se designaran con el nombre genérico de “**entidades descentralizadas**” (art 1 decreto 3130 de 1968) (subrayado intencional por la Autora).

5.4 NORMAS QUE SIGUEN LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS.

La Constitución Política de 1991, se refiere en diversos artículos a los diferentes tipos de entidades descentralizadas. La ley que desarrolla los mandatos constitucionales, establece el régimen jurídico general –común a las entidades descentralizadas-, pero existen leyes específicas de cada una de las entidades; además de los reglamentos internos:

1. “Normas Constitucionales.

La constitución en el art 150, numeral 7, establece que corresponde al legislador determinar la estructura de la administración nacional, crear, suprimir o fusionar...***Establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y Sociedad de economía mixta***” también se refiere la norma a la creación, reglamentación, y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales.



2. Estatutos Básicos.

“los estatutos básicos son los conformados por las normas de categoría legal aplicables a las diferentes clases de entidades descentralizadas y que se encuentran contenidas fundamentalmente en los Decretos, leyes, para las entidades del orden nacional.

3. Estatutos Orgánicos.

Los Estatutos orgánicos son los conformados por las normas de categoría legal que crean, autorizan la creación o reforman cada entidad descentralizada. Para las entidades de los órdenes municipales estos estatutos están contenidos en las ordenanzas o acuerdos que crean, autorizan o reforman la respectiva entidad.

4. Los Estatutos Internos.

Los Estatutos Internos son los conformados por las normas que al interior de cada entidad desarrollan los estatutos básicos y orgánicos y que constituyen, por lo mismo, la reglamentación de la organización y funcionamiento de la entidad, las cuales, obviamente, deben respetar el marco y contenido de los dos últimos estatutos citados anteriormente.

Como se dijo antes, existen normas de carácter legal, o llamadas estatutos básicos de las entidades descentralizadas por el congreso, con base en la clausula general de competencia del legislador y que son el fundamento de los reglamentos internos u orgánicos de cada entidad, y que corresponde expandir a los órganos directivos de las respectivas instituciones descentralizadas” (PENAGOS, 1996)



CONCLUSIÓN

Al desarrollar el presente trabajo, quise ampliar el campo de visión sobre los distintos conceptos en relación a las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para lo cual es indispensable hacer un recordatorio sobre el Nacimiento del Estado, las diversas formas que toma el mismo, de acuerdo al país donde vivimos en este caso Ecuador, hago hincapié en el Estado Unitario que es el Modelo de Estado, hago una serie de investigación recurriendo a los distintos cuerpos legales como la Constitución de la Republica donde en Forma clara en parte del “**Art 1** nos dice la forma de Estado Gobierno.- 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”.

Por lo tanto en el Ecuador tenemos las siguientes entidades descentralizadas que cuentan con un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias y se integran por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercen la representación política y son los siguientes:

- Los de las regiones; (que aún no existen)
- Los de las provincias; CONSEJOS PROVINCIALES
- Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, CONSEJOS CANTONALES Y METROPOLITANOS
- Los de las parroquias rurales. JUNTAS PARROQUIALES

De allí que también he tocado tema ya de la realidad Ecuatoriana en cuanto a la forma del Gobierno que es pues el Unitario. Una vez que se ha recordado ya el nacimiento del estado la forma y como se gobierna en el Ecuador e proseguido a puntualizar ya la Descentralización y el estado unitario donde conceptos como: ¿Qué debe entenderse por proceso de Descentralización?; ¿Por qué la Descentralización se ha Vuelto urgente?; temas que he desarrollado en el transcurso de la investigación que he logrado de alguna una manera dejar más claro que es una Descentralización en cuanto al tema que estoy tratando para lo



UNIVERSIDAD DE CUENCA

cual he recurrido al algunos autores que plantean el tema de manera simple y comprensible .

Siendo así que la Constitución de la Republica y el COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y descentralización) Son los cuerpos legales fundamentales en los cuales he basado esta investigación dándome como resultado una comprensión clara sobre como el Ecuador se Governa de una manera descentralizada, la Autonomía de los GAD's, en el COOTAD manifiesta en su **art 1.-** “Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera.

Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial”.

A su vez también he tocado el tema de la creación de las entidades Descentralizadas al respecto el COOTAD en el **art 21 establece** que: “La creación de cantones se realizará mediante ley. El proyecto será presentado por iniciativa del Presidente de la República. El proyecto contendrá la descripción del territorio que Comprende el cantón, sus límites, la designación de la cabecera cantonal y la demostración de la Garantía de cumplimiento de sus requisitos.”

Ya entendiendo como se crea las entidades descentralizadas también es necesario y por tanto también investigue sobre el régimen jurídico de estas Entidades, su facultad legislativa, la jerarquía de las normas, finalmente hago una entrevista a un distinguido ex Catedrático Dr. Pablo Cordero Días, respecto de las competencia de transito de la Ciudad de Cuenca, y en cuanto al tranvía.

De esta manera puedo concluir diciendo que la presente investigación ha sido en lo personal satisfactoria porque he aprendido mucho de una forma sencilla y no compleja lo que es una descentralización de los GAD's Municipales y sé que de seguro va a servir a cualquier lector interesado en el tema por su contenido en forma fácil de entenderla.



BIBLIOGRAFIA

- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DELECUADOR. (2008). Participación en los diferentes niveles de gobierno, Art. 101.
- CABANELAS, G. (1981). *"Diccionario Enciclopédico de derecho usual editorial"*. Aires- Argentina: Heliasta.
- Código Orgánico de Organización Territorial. (2012). Autonomía y Descentralización , art 29, 21, 22 .
- Código Orgánico de Organización Territorial. (2012). Autonomía y Descentralización, art 7.
- Código Orgánico de Organización Territorial. (2012). Autonomía y Descentralización arts. 117, 119 literal b, j, 55 literal f, 128, 130.
- Código Orgánico de Organización Territorial. (2012). *Autonomía y Descentralización, art 163, 164, 165.* .
- Código Orgánico de Organización Territorial. (2012). Autonomía y Descentralización, art 5, 6.
- Código Orgánico de Organización Territorial. (2012). Autonomía y Descentralización, arts. 171, 172, 173.
- Código Orgánico de Organización Territorial. (2012). Autonomía y Descentralización. Art 311.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2014). Del Ejercicio de las Competencias Constitucionales art 130.
- Código Orgánico Organización Territoria. (2012). Autonomía, Descentralización, art 29.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR . (2008). Principios, Art. 425.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2008). *PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Art.1, ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO, art 264.*
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Principios generales arts. 238, 239, 240, 241.
- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. (2008). ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO, Art 1. Quito.
- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. (2008). La Función de Transparencia y Control Social: Art 204, 205, 206, 217. Ecuador.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2008). Principios generales Art. 241.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. (2008). Régimen de Competencias, Art. 264.
- CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR . (2008). Principios fundamentales Art. 1, Principios generales Art. 260.
- CONSTITUCIÓN REPÚBLICA DEL ECUADOR . (2008). *Régimen de competencias aRT. 261.*
- CONSTITUCIÓN REPÚBLICA DEL ECUADOR . (2008). Régimen de competencias aRT. 269.
- CONSTITUCIÓN REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2008). Principios generales ,Art. 240.
- es.wikipedia.org. (2015). *FORMA DE GOBIERNO*. Recuperado el 3 de Abril de 2015
- Frank, J. (2001). *"Competencias ¿Qué es Descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la Descentralización administrativa en el Ecuador"*, edición- Javier Ponce. Quito-Ecuador: PRODEDIM.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

HERNADEZ, M. (2009). "Descentralización y Gobiernos Autónomos" ante la Constitución de Montecristi. . . Quito-Ecuador.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana . (2010). LA SILLA VACÍA, Art. 77.

Ley Orgánica de Transporte, Transito y Seguridad Vial . (2014). DE LOS RECURSOS Y DEL PATRIMONIO art 30,30.3.

PENAGOS, G. (1996). "entidades descentralizadas". Bogotá Colombia.

profesorgillies.blogspot.com. (2006). *ESTADOS UNITARIOS Y FEDERALES*. Recuperado el 3 de Abril de 2015, de <http://profesorgillies.blogspot.com/2006/12/estados-unitarios-y-federales.html>

ucuenca.edu.ec. (2013). *Revista IURIS*.

VERDESOTO, L. (2000). "por y para que descentralizar el estado ecuatoriano". Quito- Ecuado: CORDES.

www.monografias.com. (2008). *EL ORIGEN DEL ESTADO*. Recuperado el 5 de Abril de 2015, de <http://www.monografias.com/trabajos12/elorigest/elorigest.shtml>