



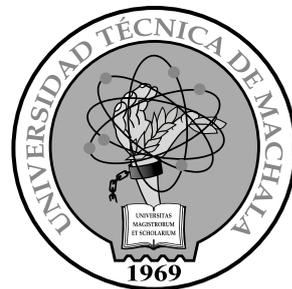
☑ Balances Constitucionales

Edición 2021

José Eduardo Correa Calderón
Compilador

Colectión: *Semana de la ciencia*

Editorial
UTMACH



Ediciones UTMACH

156 pág: 21x25,5cm

Colección Semana de la Ciencia

Título: Balances Constitucionales - Edición 2021

José Eduardo Correa Calderón (Compilador)

Primera edición - julio 2021

ISBN: 978-9942-24-146-7

CDD 340.56

Publicación PDF

Balances Constitucionales

Edición 2021

José Eduardo Correa Calderón

COMPILADOR

Autoridades

César Quezada Abad - **Rector**
Amarilis Borja Herrera - **Vicerrector Académico**
Jhonny Pérez Rodríguez - **Vicerrector Administrativo**

Luis Brito Gaona
Director de Investigación

© Ediciones UTMACH
Colección Semana de la Ciencia

Título original:

Balances Constitucionales

Edición 2021

ISBN: 978-9942-24-146-7

DOI: <http://doi.org/10.48190/9789942241467>

Libro con revisión de pares ciegos especializados

© José Eduardo Correa Calderón (**Compilador**)

© Autores de capítulos

Karina Lozano Zambrano
Jefe editor / Diseño y edición editorial
Edison Mera León - **Diseño de portada**

Fernanda Tusa Jumbo - **Corrector de estilos**
Jorge Maza-Cordova - **Asesor tecnológico**
Karla Ibañez y Cyndi Aguilar - **Equipo de difusión**

Primera edición

Julio 2021

Machala-Ecuador

Universidad Técnica de Machala - UTMACH

Correo: editorial@utmachala.edu.ec

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0).

Contenido

La reparación integral como derecho
y principio: estudio aplicado a las
sentencias constitucionales de Machala,
Ecuador

11

El principio de exigibilidad de los
derechos constitucionales, experiencias
desde la Corte Constitucional del
Ecuador

37

La prueba en garantías jurisdiccionales:
Poderes Probatorios, Derecho de
Defensa, y Libertad Probatoria

67

Los Derechos del Buen Vivir, la polémica
entre el contenido esencial y exigibilidad

89

El Estado de Excepción en Ecuador:
deformación y abuso del poder a partir
de la Constitución de Montecristi

107

Los gobiernos regionales en el Ecuador:
análisis de las causas que han devenido
en una utopía constitucional

135

Pág.

Introducción

La Constitución de Montecristi ha superado la barrera de la primera década, suerte con la que no corrió la Constitución del 98 y muchas otras que han pasado por la vida republicana del Ecuador. Una Norma Constitucional que, como podemos recordar, se construyó fuertemente influenciada por las demandas de los movimientos sociales, necesita de una veeduría permanente por la sociedad y, por supuesto, por la academia. El ambicioso texto constitucional que fue aprobado por una abrumadora mayoría mediante referéndum, inclinó su balanza hacia el respeto a los derechos y abrió paso al Estado Constitucional de Derechos y Justicia, permitiendo que la Constitución se convierta, como nunca antes, en norma viva para el ejercicio del derecho interno.

El amplio catálogo de derechos y el sistema de justicia constitucional que se inauguró en 2008, ha ido encontrando su camino a lo largo de estos primeros años, con muchos aciertos y tropiezos, pero sobre todo con la certeza de que llegó para quedarse. En ese sentido, el nacimiento de la Corte Constitucional y sus sentencias han jugado un papel fundamental, en función de lo cual, hoy por hoy, son de estudio obligatorio en las aulas universitarias y en el ejercicio profesional. Sin duda, la jurisprudencia constitucional es una importante herramienta del Estado en este proceso de refundación.

En virtud de lo expuesto, desde la Universidad Técnica de Machala esperamos aportar en ese indispensable ejercicio ciudadano de analizar de forma permanente el cumplimiento del proyecto constitucional, y ponemos en vuestra consideración la presente obra titulada “Balances Constitucionales”, que recoge varios trabajos

impulsados desde la Dirección de Investigación, la Carrera de Derecho y la Maestría en Derecho y Justicia Constitucional, en el marco de la Colección Semana de la Ciencia.

Así, el primer trabajo se titula “La reparación integral como derecho y principio: estudio aplicado a las sentencias constitucionales de Machala, Ecuador”, el cual es presentado por los profesores José Correa, Gabriel Orellana, Anibal Campoverde y Ruth Mosoco, y forma parte de los resultados del Proyecto de Investigación denominado “*La reparación integral a las violaciones de derechos en las sentencias de garantías jurisdiccionales de los juzgados y tribunales de Machala*” en los años 2016 y 2017, que se llevó a cabo por parte del Grupo de Investigación en Derecho de la Universidad Técnica de Machala. El trabajo parte de la premisa de que no se podría alcanzar justicia sin que exista una reparación integral como consecuencia de la vulneración de derechos constitucionales que atenten contra la dignidad de las personas, repasa las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional sobre reparación integral y evalúa su aplicación por parte de las juezas y jueces del cantón Machala, en la provincia de El Oro.

El segundo trabajo se titula “El principio de exigibilidad de los derechos constitucionales, experiencia desde la Corte Constitucional del Ecuador”, presentado por la Dra. Wendy Molina Andrade que, desde su experiencia como Jueza de la Corte Constitucional, con mucho acierto aborda las características del principio de exigibilidad a través de un nuevo paradigma constitucional que deja clara como finalidad material del Estado garantizar los derechos de las personas de una manera efectiva, reforzando el rol del Juez frente al resto de las funciones del Estado a fin de hacer de la Constitución una norma de aplicación directa en todas las esferas jurídicas.

El tercer trabajo se titula “La prueba en garantías jurisdiccionales: poderes probatorios, derecho a la defensa y libertad probatoria”, presentado por Diego Idrovo, catedrático de la Universidad de Cuenca y Profesor Invitado en la Maestría en Derecho y Justicia Constitucional, acompañado de María Caridad Rojas. En este trabajo podremos observar una dura crítica a la ausencia normativa sobre la actuación y práctica de la prueba en los procesos de garantías jurisdiccionales, resaltando la necesidad de contar con una efectiva regulación en este tema de trascendental importancia, cuyas reglas difieren abiertamente de las establecidas en el Código Orgánico General de Procesos.

El cuarto trabajo que ponemos en vuestra consideración se titula “Los derechos del buen vivir: la polémica entre contenido y exigibilidad”, el cual es presentado por Juan Cando Pacheco, profesor fundador de la Carrera de Derecho de la UTMACH.

En este trabajo analiza las diferentes corrientes de pensamiento que cuestionan la exigibilidad a los derechos sociales, así como las tensiones políticas sobre el origen y el contenido de los derechos sociales, entre los defensores de la tesis de que los derechos sociales son enunciados programáticos y aquellos que defienden la tesis de que los referidos derechos tienen la misma trascendencia que los derechos civiles y políticos.

Los dos trabajos finales tienen un valor especial, ya que recogen la participación de nuestros recién graduados y sus aportes producto de las investigaciones realizadas en sus procesos de titulación, cuyos trabajos finales fueron dirigidos por el profesor José Correa.

Así, el quinto trabajo de la presente obra realiza un balance sobre las atribuciones extraordinarias del Presidente de la República y se titula “El estado de excepción en Ecuador: deformación y abuso de poder a partir de la constitución de Montecristi”, bajo la autoría de Thalía Veintimilla y Belén Aguilera. En este capítulo, se realizan tres críticas necesarias: la primera respecto a la errada función preventiva que se le ha venido dando al Estado de Excepción; la segunda, enunciada como una deformación de la limitación del principio de territorialidad y temporalidad, donde se puede verificar más de un exceso por parte del Ejecutivo; y, la tercera crítica sobre el uso de las medidas extraordinarias como herramienta para el abuso de poder.

El sexto y último capítulo de esta obra, se titula “Los gobiernos regionales en el Ecuador: análisis de las causas que han devenido en una utopía constitucional” y sus autores son Alejandra Herrera y Ariel Córdova. La investigación trata de poner en evidencia las causas que han hecho imposible la consolidación de los Gobiernos Regionales que, sin duda, era una apuesta política del proyecto constitucional de Montecristi. Más de una década después, no se ha logrado conformar ningún Gobierno Regional y existe la sensación de que, al menos en un futuro cercano, pueda conformarse alguno. En ese sentido, la aspiración constituyente no pasa de ser una utopía que simplemente adorna la Constitución.

De esta forma, esperamos que los trabajos que presentamos sirvan para el debate académico y social, y que motiven la generación y publicación de nuevas investigaciones que analicen y evalúen el cumplimiento de nuestra Carta Constitucional.

CAP 6

Los gobiernos regionales en el Ecuador: análisis de las causas que han devenido en una utopía constitucional

María Alejandra Herrera Ortega
Jonás Ariel Córdova Bustamante
José Eduardo Correa Calderón

AUTORES

María Alejandra Herrera Ortega

Abogada en litigio

mherrera4@utmachala.edu.ec

Jonás Ariel Córdova Bustamante

Abogado en litigio

jcordova5@utmachala.edu.ec

José Eduardo Correa Calderón

Universidad Técnica de Machala

jecorrea@utmachala.edu.ec

Los gobiernos regionales en el Ecuador: análisis de las causas que han devenido en una utopía constitucional

Contenido

Introducción. 1. Sistema de competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales. 2. Gobiernos Regionales: Una tarea pendiente. 3. Causas culturales y sociales. 4. Causas políticas. 5. Comentario sobre la Distribución de competencias. Conclusiones

Palabras clave: Gobierno Autónomo Descentralizado Regional, Descentralización, Competencia, Estado Autonómico, Actores Políticos, Actores Sociales, Regionalismo.

Introducción

El artículo primero de la norma constitucional determina las características del Estado ecuatoriano en donde establece que el Ecuador es un Estado unitario, que se caracteriza por estar organizado en forma de república, y donde la descentralización es una manera de gobierno del país. Además, su organización territorial consta como uno de los objetivos del COOTAD y en concordancia con el artículo 242, las regiones, las provincias, los cantones y las parroquias rurales son las formas en las que el Ecuador se encuentra organizado territorialmente. Sin embargo, la materialización de lo expuesto en los presentes artículos constitucionales no se ha visto reflejada en la actualidad, existiendo únicamente las provincias, cantones y parroquias, dejando a un lado el proyecto de los gobiernos regionales.

Dentro de las nuevas formas de organización, la futura conformación de los gobiernos regionales se preveía como un pilar en la recuperación y transformación del Estado, para superar “la histórica y aberrante inequidad territorial” (SENPLADES, 2012, pág. 7), y un regionalismo base de una discordia permanente, causado así mismo por tensiones entre el gobierno central, los gobiernos locales y su demanda de mayores atribuciones y recursos para de este modo, decidir sobre su futuro (Larrea, 2011).

El Estado ecuatoriano, al asumir un nuevo modelo de ordenamiento territorial (así como la posibilidad de la creación de las regiones), debe ser consciente que se necesita una vinculación fuerte y efectiva, “espacios de consenso institucional, vertical y horizontal, entre los distintos niveles político-administrativos y entre los gobiernos del mismo nivel” (Benabent & Vivanco, 2019, pág. 141) que permitan concatenar los principios de autonomía, coordinación, con atención a las competencias, vigilando también los principios de complementariedad y subsidiariedad.

Por tanto, la descentralización en regiones sólo se ha estandarizado en meras propuestas. Benalcázar (2010) ya criticaba que la Constitución de la República “caminaba” en un sentido contrario, o al menos que no concordaba con la realidad ecuatoriana. Este autor, mencionaba:

La nueva Constitución Política de la República del Ecuador prevé un complicado sistema de organización territorial, que en un pequeño territorio de 256.370 kilómetros cuadrados, incorpora las figuras de la región autónoma y del distrito metropolitano, junto a la ya existente división territorial en provincias, cantones y parroquias (pág. 28).

Más fuerte es aún su crítica a la inclusión de un modelo extranjero como el de las regiones, donde indica que el legislador constituyente no utilizó la "virtud de la prudencia política" (Benalcázar, 2010, pág. 28) y no cedió a la racionalidad de las regiones naturales y tradicionales de costa, sierra, oriente e insular, mismas que están delimitadas sin "artilugios jurídicos o por el prurito de imitar" (Benalcázar, 2010, pág. 28).

En todo caso, en este trabajo se ha tratado de analizar esta quimera constitucional llamada "Gobiernos Regionales", haciendo énfasis en las posibles causas que han impedido su materialización. Además, se hace una crítica desde una postura comparada con el proceso de conformación de autonomías en España, tratando de aportar al debate jurídico en el marco de este balance constitucional que se propone a lo largo de este texto.

1. Sistema de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados regionales

La Constitución de la República permite la creación de los Gobiernos Autónomos Regionales, interponiendo tres requisitos principales para su conformación: las provincias tienen que ser contiguas, la población regional agrupada de más del cinco por ciento de la población nacional y la propuesta de conformación provendrá de los gobiernos provinciales interesados. La iniciativa también requiere de la creación de un proyecto de ley y del estatuto del nuevo GAD que deberá ser aprobado por la Asamblea Nacional dentro del plazo de ciento veinte días y ratificado por la Conste constitucional luego del debido dictamen constitucional, una vez hecha la validación de estos requisitos se llamará a consulta popular. Es necesario recalcar que el proceso de trámite de aprobación no llega a ser engorroso como para señalar trabas en la conformación de los GADs y ser posteriormente causa de estancamiento y no propulsión de su creación.

Ahora bien, la propia Constitución, en el artículo 262 establece 9 competencias exclusivas para los gobiernos regionales que se desarrollan entre la rectoría, determinación, planificación, control, regulación, promoción, gestión de asuntos o materias (transito, transporte, sistemas hídricos y viales, seguridad alimentaria, desarrollo, producción, entre otros), exclusivos a cada nivel de gobierno (Benabent & Vivanco, 2019).

Este tipo de competencias son reconocidas por la Norma Suprema para los gobiernos autónomos regionales, por lo tanto, para aquellas provincias que estén interesadas en constituir el GAD Regional, son de carácter obligatorias, progresivas y permanentes. Existen también otro tipo de competencias como la competencia concurrente entre el Estado y las regiones autónomas, sin embargo, estas no están definidas en el Texto Supremo, sino que se desarrollan en la ley. Con base a lo expuesto, el principal reto de los gobiernos regionales va enfocado a constituirse como “un nuevo nivel intermedio de gobierno que permita generar procesos de articulación horizontal para potenciar y complementar las capacidades territoriales” (SENPLADES, 2012, pág. 64).

“La descentralización propicia la interacción de un conjunto de actores que operan en espacios muy diferentes, dado que cada región tiene elementos particulares” (Cogco & Martínez, 2015, pág. 114). Es por ello que Ojeda (2002), con relación al estudio sobre la descentralización, afirma que “este proceso guarda sin duda una alta complejidad, siendo costoso y conflictivo desde su inicio, afectando intereses de ciertos grupos tanto a nivel local como nacional” (Batallas, 2017, pág. 109), por lo tanto, es indispensable no solo contar con los preceptos legales, sino también con una real voluntad de los agentes: Gobierno Central-GADs-Ciudadanía, y que en conjunto puedan impulsar la descentralización.

Como se verá más adelante, la falta de compromiso entre estos actores es parte fundamental de las causas que han provocado que en la actualidad no se encuentren gobiernos regionales en el Ecuador y que tampoco se avizoren proyectos de este tipo. Así, estos modelos de gobierno descentralizado y su implementación representan:

Desafíos y retos que deben enfrentar de forma obligatoria los gobiernos autónomos en sus distintos niveles, de manera organizada y paulatina, pero sin marcha atrás; de ahí la importancia de tener muy en claro su objeto, finalidad y alcances, pues, de otra manera, la implementación de una verdadera descentralización en el país pasará a ser un proceso incompleto y fallido, conforme ha venido aconteciendo en las últimas décadas (Batallas, 2017, pág. 7).

Constatando el pensamiento inicial de Batallas, escrito en el año 2013, y comparándolo con la situación actual, la realidad no ha cambiado mucho, porque si bien los gobiernos provinciales y los municipios se han afianzado, todo nuevo modelo o proyecto de descentralización ha quedado sin uso alguno, tal como en décadas pa-

sadas. Por tal razón, la Constitución propone un proceso de descentralización que se basa en el ejercicio de competencias, entendiéndose como integras de este nivel de gobierno (Benabent & Vivanco, 2019).

Partiendo desde el análisis de las competencias constitucionales reconocidas a favor de los gobiernos regionales, al igual que de los otros niveles de gobierno, se considera que estas deberían ser asumidas en su totalidad desde el inicio, ya que no existe argumentación alguna que justifique que no deba ser así, salvo los problemas que se originan de la forma en que están otorgadas en la Carta Suprema.

Al respecto, Suing (2016) asegura que “el sistema nacional de competencias no puede, válidamente, condicionar, eliminar, limitar, afectar, dificultar ni entorpecer el ejercicio de las competencias constitucionales de los gobiernos autónomos descentralizados” (pág. 164), toda vez que es el llamado a entregar estas competencias de manera progresiva, sin perjudicar a los gobiernos autónomos, dado que ellos también están obligados a recibir y ejecutar las competencias designadas, de modo que se los perjudicaría.

Algunas de estas competencias exclusivas son relevantes mencionarlas:

1. *Planificar, regular, controlar el tránsito y transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.* Es una de las pocas competencias que podría resultar muy interesante en la práctica, ya que lograría descentralizar todo el control del tránsito, incluso en aquellos municipios que, por su tamaño y su capacidad económica, siguen viendo de lejos como la Administración Central se encarga de cumplir estas funciones en las ciudades pequeñas.

2. *Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.* Evitar Conflictos de competencias con los GADs inferiores debe primar en su aplicación, especialmente en la delimitación de las vías con carácter regional. Para poder llevar a cabo esta competencia se deben realizar las debidas asignaciones presupuestarias por parte del gobierno central.

3. *Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.* Con esta novedosa competencia, se ha sido muy positivo e innovador, sin embargo, como se ha visualizado no sería fácil que se formen organizaciones sociales de carácter regional. Además, por cuanto esta competencia no la tienen municipios ni prefecturas, conllevaría una eventual duplicidad de órganos haciendo las mismas funciones y, en consecuencia, un doble e inoficioso catastro, imaginando

que existan solo dos regiones a nivel nacional, lo que obligaría a mantener estas funciones a la Administración Central. Por último, y siendo realistas, ¿En qué aporta esto a los procesos de autonomía?

4. *Fomentar las actividades productivas regionales.* A pesar de ser una competencia “exclusiva” (por decirlo así) de los gobiernos regionales, hasta cierto punto cuando sea materializada, será compartida con los GADs Provinciales ya que también tiene una competencia exclusiva muy similar prescrita, así que no se podría decir que es una competencia exclusiva solo de los gobiernos regionales.

No se puede dejar a un lado, el hecho de que se pueden añadir más competencias al nivel de Gobierno Regional, pues el artículo 262 de la Carta Magna, configura una cláusula abierta, en su parte pertinente “...sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias” para que futuras normas de carácter sectorial contemplen competencias exclusivas a las regiones constituidas.

El nivel de Gobierno Regional, constituye en el más fuerte frente a los niveles inferiores, su existencia sería el eje y punto de partida en la administración de los diferentes gobiernos (GADs), es indispensable pues, “la incorporación de nuevas competencias que tengan radios de acción más amplias tanto en contenido como en territorio, de lo contrario, las analizadas no motivan la conformación de este nuevo nivel territorial” (Suñig, 2016, pág. 167).

2. Gobiernos regionales: una tarea pendiente

Diferentes políticos y académicos, con el devenir del tiempo, han tratado el tema de las regiones, su posible realización, así como los requisitos, más allá de los estimados por la ley, para que las regiones, como modelo de organización político, económico, cultural y social se lleven a cabo. Sin embargo, frente a este aporte de la doctrina y a numerosas opiniones, las regiones continúan sin establecerse.

Ya en el año 2001, Cueva establecía que al no responder el Estado central.

Se hace indispensable hablar de descentralización, de autonomías regionales, sin que esto sea una solución a todos los problemas nacionales, sino como un proceso que permitiría responder a los desafíos que enfrentan las sociedades, pero que también pueda ser causa de estancamiento, si es que no existe la conciencia cívica de todos; de quienes ejercen el poder y de los gobernados (Cueva, 2001, pág. 66).

Con esta cita un poco añeja, se puede entrever que no es una preocupación actual la de las causas que llevan a la disparidad regional, sino que es antigua, y más bien esto deja también en tela de juicio el pensamiento de que, aún con el paso del tiempo y los diferentes aportes, no se ha podido superar estas grietas.

Como se expresó anteriormente, la preocupación de las regiones se vio encabezada por la SENPLADES. En este sentido, (Viciano, 2019) establece que, a pesar de no existir una preocupación en el debate entre los constituyentes por el tema regional, la SENPLADES entendió que era necesario hacer una descentralización del país en regiones, por lo tanto, se abandonó el criterio de profundizar la autonomía de las provincias y se pasó a constituir entidades globales de tipo regional.

Esta misma dedicación hacia el tema regional se vio en la creación del COOTAD, que en palabras de (Guillén, 2019) recogió el tema de las regiones y buscó que se hiciera efectiva una descentralización administrativa, así como una desconcentración del poder, a nivel regional. De tal forma, se daba en el área legal un cierto empuje a la descentralización a nivel regional, pero como se revisará en el apartado siguiente, determinados factores no permitieron materializar estas intenciones.

Se debe mencionar que analizar las regiones sin haberse establecido alguna hasta el momento es algo difícil (Noboa, 2013) a lo que sumamos que sería además “injusto” juzgar una forma de organización que aún no se ha implementado, por lo que toda crítica se realiza desde un plano meramente subjetivo.

A partir de este apartado se dispondrá un análisis de las causas, las cuáles podrían de alguna manera dar explicación a la inexistencia del nivel de gobierno regional.

3. Causas culturales y sociales

En Ecuador siempre han existido conflictos por diferentes posturas políticas y regionales que acarrearán obstáculos culturales y geográficos, los cuales evidentemente constituyen el principal problema de los ciudadanos para lograr una verdadera integración (Luna, 2013, pág. 15).

Larrea (2011) y Figueroa (2016) concuerdan que originariamente, desde un aspecto social y político, Ecuador se caracterizó por un bicefalismo acarreado desde la época colonial, es decir, que se concentraba el poder y las grandes masas sociales en dos ciudades, esto es, Quito y Guayaquil (la primera, por ser la capital del país, y la segunda, por ser el puerto privilegiado y polo económico). Además de

esta disputa de poder, se puede mencionar del regionalismo (costa y sus regiones, así como la sierra y la Amazonía), el recelo y el rechazo frente a otras culturas se han concretado caciquismos en cada nivel de organización territorial (provincia, cantón, parroquia), “lo que ha convertido al país en parcelas personales, étnicas, territoriales, morales y religiosas” (Suárez, Mosquera, Bajaña, & Uzho, 2017) lo que acarrea también conflictos y desigualdades.

(Guillén, 2019) expone que “es importante también que cuando se quiere regionalizar o dotar de autonomía política a los territorios se tome en cuenta si parte de una voluntad popular de los territorios de querer y generar dicho espacio”, voluntad que debe ser acogida o propulsada por los gobernadores provinciales.

El desinterés o desinformación social también cala profundo, esto es, la falta de un sentimiento social o en conjunto, del deseo de progreso comunitario o social, esto se da en las sociedades que son fragmentadas, donde la diversidad no une, sino que separa, tal como se evidencia en la sociedad ecuatoriana, donde cada quien vela por su estabilidad socio-económica. El proceso de conformación de las regiones tiene como centro vital el deseo de la unión para la prosperidad, elemento que no es compatible con la actual visión individualista, siendo que, una vez más, la CRE propone cambios más bien humanistas que no van de la mano con los elementos de pensamiento que rigen a nuestra sociedad.

De manera similar, la organización por regiones es innecesaria, ya que desde que se dejó de lado la organización departamental, las provincias han tomado el protagonismo y “por lo que mal haríamos en desconocerlo; por otro lado, nuestra realidad local no exigía la creación de regiones autonómicas al estilo del Estado autonómico español, en el que existían y existen pueblos que reclaman mayores poderes” (Noboa, 2013, pág. 31).

Al instaurarse las regiones como niveles administrativos superiores a las provincias, se considera que estas últimas llegarían a desaparecer, ya que las facultades administrativas serían absorbidas por el gobierno regional.

“La descentralización, la desconcentración y el desarrollo territorial son temas nacionales y no únicamente locales o regionales, pues se trata de la distribución equitativa del poder estatal hacia todos sus niveles territoriales y administrativos” (Carrión & Dammert, 2007, pág. 23). Esto permite entrever que la preocupación por el tema de las regiones debe ser una discusión nacional, situación que en la realidad no se dio. De igual manera, esto permitiría que se afronte una “discusión

sobre las ventajas y los límites de un régimen semi-presidencial” (Falconí & Muñoz, 2007, pág. 26). Con base a este pensamiento, quizás sea que la temática regionalista o regionalizadora, a falta de un impulso regional, tampoco tuvo de parte del Gobierno Central la atención necesaria, dado que “la reforma del Estado no puede mirarse de manera fragmentaria y parcial” (Falconí & Muñoz, 2007, pág. 26), sino que requiere una participación total de la población, un interés público.

En este punto, es pertinente hacer una comparación con el caso español, en especial en los años 70 y siguientes, con la situación socio-política ecuatoriana actual, donde se puede determinar que, en España, el proceso de conformación de las Comunidades Autónomas surgió como un pedido de aquellas comunidades que histórica y culturalmente se encontraban afianzadas, y que con la salida de la dictadura franquista vieron una posibilidad de independencia y autonomía.

Como primer punto de comparación, existen diferencias sociales entre España al momento de la creación de las comunidades y el caso ecuatoriano actual (2008-presente), toda vez que las necesidades socio-económicas de la población difieren. Esto quiere decir que, socialmente, España y sus comunidades necesitaban de este régimen especial de comunidades, mismo que, entrega potestades a las comunidades para que manejen ciertos aspectos que, de no estar constituidas como comunidades autónomas, dependerían del Estado Central. En Ecuador, por su parte, las necesidades sociales no impulsan la creación de otras organizaciones que no sean las provinciales y municipales, ya que desde estas mismas esferas no existe el propósito de unirse en las llamadas regiones.

La sociedad ecuatoriana, multiétnica y polifacética, no ha aunado todavía esfuerzos en distinguirse a partir de las similitudes que presenten ciertos sectores sociales y querer unirse con base a estas similitudes. Es así que, si bien se presentan cercanías evidentes entre ciudadanos que pertenecen a diferentes provincias, sea por sus bases culturales (indígenas, montubios o serranos), estos sectores (selva, costa y sierra), no han tenido procesos que, ni impulsados desde los GADs Provinciales ni desde los mismos ciudadanos busquen una unificación.

Explicaciones a esto se pueden esbozar con base a la falta de información (“excusa” que podría aplicar para la ciudadanía, más no para los GADs) de los beneficios de la unión en regiones, así como una explicación más factible, que es la indiferencia por parte de los sectores afianzados al poder en generar estos espacios, por

parte quizás en mantener la situación socio-política “tal como está”, toda vez que los cambios que posiblemente conlleve la creación de las regiones desafíe el *status quo* al que están acostumbrados.

La contigüidad de las provincias son similitudes latentes entre las autonomías españolas y Ecuador y obviamente es, a efectos sociales, importante de ser tomada en cuenta, ya que por la cercanía, será más factible la sincronización de sus hábitos culturales y sociales (elemento que se evidencia claramente en el caso de las comunidades españolas), así como el elemento económico tendrá mayor posibilidad toda vez que es más probable que se desarrollen actividades económicas entre dos provincias aledañas que entre dos provincias que estén separadas, por motivos de transporte, movilidad, etc.

Más allá de los impedimentos que puedan surgir de las suposiciones que cada ciudadano pueda esbozar, es evidente que la CRE, así como el COOTAD poseen aún una figura que no ha sido utilizada, quizás a la espera de una futura transformación político-social, y que hasta que no se lleve a cabo tal transformación, estará esperando para ser puesta en práctica y consigo, poder evaluar de manera más certera los pros y los contras que la misma pueda brindar a las provincias que tomen la iniciativa.

4. Causas políticas

Analizando las causas políticas, (Guillén, 2019), afirma que, la regionalización y su fracaso es en parte, dado porque el Gobierno Central ha decidido en un momento determinado que la agenda pasa por otras prioridades (lo que podría ser completamente comprensible). La economía juega un papel importante puesto que para descentralizar el gobierno a una nueva esfera se requiere de grandes cantidades de dinero. El autor antes citado también expresa que es este elemento económico el factor más preponderante a la hora de evaluar el fracaso de la puesta en marcha de las regiones.

Las enormes diferencias en cuanto a intereses y pensamiento político son, sin lugar a dudas, la principal causa que pone tope a la creación de las regiones, con énfasis en los cambios constantes que se dan tras cada elección en los diferentes escalones políticos (Gobiernos: Parroquiales, Municipales y Provinciales), mismos que, por ser cada cuatro años, no prestan un terreno fértil para proyectos a largo

plazo. En esta óptica, (Viciano, 2019) expresa que la propuesta de las regiones ha fracasado debido a que las culturas regionales planteadas por el texto constitucional han sido poco atractivas para la ciudadanía ecuatoriana, es decir, que no se sienten identificados con tal propuesta. Además, gran parte de los gobiernos provinciales existentes en el país no han demostrado interés en que exista un ente por encima de ellos que les pueda quitar poder o competencias.

Es evidente la falta de liderazgo político con el que se pretenda guiar una unión de ideologías, tradiciones, costumbres con base en la democracia y voluntad popular. Los representantes de cada provincia no han realizado acciones significantes para por lo menos proponer ideas de unificación, y es que juega un papel relevante la autarquía presente en el nivel inmediato inferior al de las regiones, al tener sus propios recursos “y los asignados”, autonomía y la auto sustentación, unirse con otra provincia “con menos producción o recursos”, queda en segundo plano.

Carrión es claro al establecer que la descentralización tiene como punto de nacimiento las demandas que surgen de la sociedad a causa de factores económicos y sociales que se ven potenciados al percibirse al Gobierno Central como un obstáculo o al entenderse que no se verifica su presencia en el territorio (2007). Por esto, es que “en el nacimiento de dichas tendencias se encuentran como primordial factor las necesidades urbanas y rurales desatendidas por los gobiernos centrales” (Bonilla, 2014, pág. 26). De igual manera, la labor del Gobierno Central no está enfocada en reducir “la brecha entre los planes nacionales y regionales y el Sistema Nacional de Planificación, causa una desarticulación entre la realidad local y las grandes políticas a nivel país” (Bonilla, 2014, pág. 50).

En Ecuador, los casos de Quito y Guayaquil son una muestra de lo que Carrión (2007) establece como “dos formas de demandas por descentralización, según la condición social y económica de las mismas” (pág. 39), indicando que para este tipo de zonas, el Gobierno Central termina siendo una especie de tope, ya que “el propio Estado nacional les significa un freno para su desarrollo, porque les impide integrarse a mercados más grandes, modernos y dinámicos” (Carrión, 2007, pág. 39). Políticamente debe de constatarse por tanto no sólo la voluntad regional, sino también del Gobierno Central para llevar a cabo este proceso.

Sin embargo, para Viciano (2019) el Gobierno Central no está interesado en generar nuevos contrapoderes dentro del Estado, pues se tenía cierta tendencia a la

concentración política pública. Por lo tanto, se puede decir que hubo un consenso entre los gobiernos autónomos provinciales y ciudadanía en general que a la vez no estaban motivados con la propuesta de la creación de los gobiernos regionales.

Las causas políticas conllevan también a revisar el grado de compromiso que existe en las provincias que potencialmente podrían unirse en regiones, toda vez que la construcción de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo así como sus directrices deberán estar a la par de lo que establezcan los planes (internos) por así decirlo, de cada una de las provincias unidas, todo esto en búsqueda de una unión más fructífera y un efectivo ejercicio de competencias y facultades, que respete la esencia (no sólo normativa sino histórica) de cada uno de las provincias.

Para su proceso de constitución, las regiones deberán poseer un estatuto, mismo que se crearía con la anuencia de todas las partes, lo cual podría devenir en un mayor grado de autonomía a sus competencias, así como la posibilidad de rediseñar parte de sus instituciones políticas (Muñoz P. , 2008).

5. Comentarios sobre la distribución de competencias

Es necesario un comentario final respecto de la distribución de competencias en Ecuador, que nos permita tener perspectiva de las oportunidades de mejorarlo.

Sin lugar a dudas, la distribución de competencias es clave a la hora de crear nuevas esferas de gobierno, dado que es primordial que tengan claras sus atribuciones, así como sus límites. Tales atribuciones deben ser atractivas para los grupos señalados en apartados anteriores (actores políticos y sociales), ya que no se pueden dejar de lado sus intereses y motivos para la creación de las regiones, donde se busca de alguna manera poder mejorar la calidad de vida de los habitantes de las provincias que se unen.

Quizá, lo que esté fallando sea la planificación estratégica, misma que “supone un análisis y una concentración en los que participan, (...) los actores locales, identificando las áreas problemáticas o temáticas, objetivos, líneas estratégicas, problemas, alternativas, programas y proyectos (...) para lograr los objetivos que se proponen en el territorio” (Zula, Castillo, & Carrión, 2016). A partir de esta mirada crítica, posiblemente los gobiernos regionales tendrían mayores posibilidades de fundación con base en la participación.

La normativa debe enfocarse sobre todo en consolidar la distribución de competencias que de mejor manera sirvan a los GADs ya creados, así como aquellos que la misma ley permita crear. La población, como primera y última beneficiaria debe verse favorecida por los cambios en la distribución de competencias. Un organismo estatal que establezca las competencias es, tal como existe en la actualidad, factible en cuanto ayude a repartir las competencias de mejor manera, pero jamás podría este organismo suplantar la voluntad y el interés de las personas que se verán inmersas en la creación de las regiones.

Los servicios a prestar, así como la forma en la que se sustentarían las regiones, debió ser parte central del debate en su momento, mostrando cuáles de sus competencias serían favorables a la población (como forma de incentivar al aumento de participación social en el proceso) así como una negociación con los demás niveles de gobiernos autónomos descentralizados, para que estos choques entre competencias no afecten de manera sorpresiva el funcionamiento de ninguno de los niveles en conflicto.

A más de aumentar las competencias a los gobiernos descentralizados se debería evitar yuxtaposiciones y, por otro lado, descentralizar realmente cuestiones que en la actualidad están centralizadas, tal es el caso del sistema de salud y educación. Aunque, bien se puede tener la legislación centralizada para que las condiciones sean iguales en todo el territorio nacional, pero no que la ejecución, así como la forma en la que se lleva a cabo la aplicación de la ley al territorio, dado que esto se puede hacer descentralizadamente, con un enfoque más cercano y dependiendo de los problemas circunstanciales de cada zona (Guillén, 2019).

Por otro lado, dentro del plazo para la conformación de estas regiones, ninguna se ha materializado. Si bien es cierto, toma tiempo la planificación de un orden de gobierno de este tipo, en la realidad, las personas y comunidades que debieron (o deben) intervenir en estos procesos, deben estar convencidos de tal unión, y eso no ha ocurrido. De no ser productiva esta unión, se podría estar frente a un modelo que, con el paso de los años, decreciera en su aceptación y podría desencadenar en una disolución, con todas las consecuencias negativas que esto acarrea.

Para (Guillén, 2019), una de las claves para mejorar la distribución de las competencias sería analizar qué es lo que está fallando históricamente por parte de una gestión centralizada de los recursos, así como de las competencias y de las políticas de transferencia de competencias. Esta gestión centralizada, es, a entender de los

autores, uno de los motivos por los cuales la sociedad ecuatoriana es desigual, y un mejor reparto de los recursos permitiría que la calidad de vida de las personas mejorará. El fracaso de las regiones obliga a buscar otras alternativas, como la profundización de la descentralización municipal y provincial, para lograr una mejor redistribución de los recursos, superando las condiciones de desigualdad y fortaleciendo a aquellos territorios más vulnerables.

Conclusiones

1. Existe la base constitucional legal adecuada e idónea, para la conformación de los Gobiernos regionales, siendo necesaria la iniciativa política de los gobiernos provinciales, e indispensable una activa participación de la ciudadanía que al final es a quien le corresponde adoptar la decisión de crear o no un gobierno de región.

2. Desde una perspectiva comparada con España, las comunidades se formaron producto de un impulso independentista por parte de la sociedad, proceso que duró más de 40 años, con sus inconvenientes de limitación de competencias dirimidos pertinentemente, lo que no ocurrió en Ecuador donde el proyecto de regionalización fue propuesto por el constituyente en el año 2008 sin encontrar una recepción aprobatoria en la realidad, debido a la falta de voluntad política y a la ausencia de una identidad cultural regional que haya logrado inspirar la unión de dos o más provincias para la conformación de una GAD Regional.

3. Ciertas competencias regionales llegan a ser repetitivas frente a las competencias de niveles menores, lo que desarrollaría conflictos respecto de sus límites por lo que el catálogo de competencias, además no resulta llamativos para los posibles interesados.

4. Desde la creación de la Constitución hasta la actualidad el factor principal para la no materialización de los GADs Regionales ha sido el desinterés de todos los agentes participantes (Estado-sociedad-GADs) haciendo énfasis en los gobernadores provinciales, su falta de liderazgo y recelo frente a unificación, quienes tienen la tarea de proponer el proyecto de Ley.

Referencias bibliográficas

- Aja, E. (2006). El Estado autonómico en España a los 25 años de constitución. En M. Carrasco , P. Franciso , J. Urías, & T. Manuel , *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas de VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (págs. 4285-4344). Sevilla: Thomson Reuters Aranzadi.
- Azcúnaga, M. (1997). ¿Del estado integral al estado federal?: una solución política al problema de España como nación. *Tesis Doctoral*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid. Obtenido de <https://eprints.ucm.es/2204/1/T21815.pdf>
- Batallas, H. (2017). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. *Foro Revista De Derecho* (20), 5-22. Recuperado el Diciembre de 2019, de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/424>
- Benabent, M., & Vivanco, L. (2019). La experiencia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonales en Ecuador. *Estoa.Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 8(15), 229-252. doi:<https://doi.org/10.18537/est.v008.n015.a11>
- Benalcázar, J. (2010). Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados. *Revista de derecho*, 23-42.
- Bonilla, D. (2014). La Cooperación Internacional Descentralizada en los GAD. Caso de estudio: Promode GTZ Ecuador. *Tesis de maestría*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito. Obtenido de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4083>
- Carrión , F. (2007). Interrogatorio a la Descentralización Latinoamericana: 25 años después. En F. Carrión , *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. (págs. 31-58). Quito: FLACSO Ecuador.
- Carrión, F., & Dammert, M. (2007). La descentralización en el Ecuador, un tema de Estado. En F. Carrión , *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (págs. 9-18). Quito: FLASCO Ecuador.
- Cogco, A., & Martínez, O. (2015). Descentralización, política social y ciudadanía. Un proceso en construcción. *Reflexión Política*, 110-122.

- Córdoba, M. B., & Cruz, L. V. (2017). El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales CyTET*, 49(194), 713-726. Recuperado el Enero de 2020, de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76591>
- Cueva, M. (2001). Incidencias de las autonomías en el poder nacional. Instituto de Altos Estudios nacionales. *Tesis de Maestría*. Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito. Obtenido de <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/299>
- De Bartolomé Cenzano, J. C. (2018). Nuevas perspectivas políticas ante las disfunciones de la organización después de cuarenta años de constitución. *Anuario de derecho parlamentario*, 145-202.
- Falconí, F., & Muñoz, P. (2007). En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento. En F. Carrión, *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (págs. 19-27). Quito: FLACSO Ecuador.
- Figuroa, C. A. (2016). Política exterior ecuatoriana durante la guerra del Pacífico: un análisis desde la óptica de los equilibrios de poder en la región latinoamericana. *Revista Brasileira de História*, 36(72), 131-150. doi:http://dx.doi.org/10.1590/1806-93472016v36n72_008
- Guillén, G. (6 de Diciembre de 2019). Gobiernos Regionales en el Ecuador: análisis de las causas que han devenido en una utopía constitucional. (A. Herrera, & A. Córdova, Entrevistadores)
- Larrea, A. (2011). Organización territorial, modelo de desarrollo y cambio constituyente en el Ecuador. *Tesis de maestría*. Universidad Politécnica Salesiana, Quito. Obtenido de <https://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/5732>
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: Correspondencias Jurídicas. (2018). *Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda*. Quito: Editorial Ecuador.
- Lucrecio, R. D. (2018). Antecedentes, surgimiento y conformación del estado autonómico en la constitución de 1978. UNED, 502.
- Luna, M. (2013). *Sistema Nacional de Competencias*. Madrid. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/281435700_Sistema_Nacional_de_Competicencias_en_Ecuador

- Muñoz, P. (2008). Estado regional autónomo para el Ecuador. FLACSO, 339-362.
- Muñoz, S. (2007). *Derecho público de las comunidades autónomas I* (Segunda ed.). Madrid: IUSTEL.
- Noboa, A. (2013). El modelo de organización territorial del Ecuador con énfasis en la actividad normativa de los gobiernos locales. *Tesis de Maestría*. Universidad Andina Simón Bolívar - Sede Ecuador, Quito. Obtenido de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3752>
- SENPLADES. (2012). *Plan Nacional de descentralización 2012-2015*. Quito: Ed. Ecuador.
- Suárez, L. R., Mosquera, S. G., Bajaña, P. R., & Uzho, L. B. (2017). El Regionalismo en el Ecuador. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Obtenido de <http://www.eumed.net/rev/ccss/2017/03/regionalismo-ecuador.html>
- Suing, J. (2016). La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano. (*Tesis Doctoral*). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Suing, J. (2016). La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano. (*Tesis Doctoral*). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Viciano, J. (12 de Diciembre de 2019). Gobiernos Regionales en el Ecuador: análisis de las causas que han devenido en una utopía constitucional. (A. Herrera, & A. Córdova, Entrevistadores)
- Zula, J., Castillo, L., & Carrión, L. (2016). Análisis del rol de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) parroquiales rurales del Cantón Guano, en los procesos de desarrollo local. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*. Recuperado el Octubre de 2020, de <https://www.eumed.net/rev/caribe/2016/02/canton.html>

Universidad Técnica de Machala
Dirección de Investigación
Editorial UTMACH
<https://investigacion.utmachala.edu.ec/portal/>
Primera edición 2021
PDF interactivo



Dirección de
Investigación
UTMACH

2021

ISBN: 978-9942-24-146-7



9 789942 241467