UNIVERSIDAD DE LOS HEMISFERIOS

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

TEMA: "LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008"

TRABAJO (TITULACIÓN ESPECIAL) PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO

AUTOR: ANDRÉS BROWN PÉREZ

TUTOR: DOCTOR JUAN CARLOS RIOFRÍO

Quito, 2014

ÍNDICE

Resumen.....4

Art. 242.....5

GÉNESIS HISTÓRICA.....5

CONCORDANCIAS.....8

JURISPRUDENCIA.....8

DOCTRINA.....10

COMENTARIO PERSONAL.....11

I. La evolución histórica de la ordenación territorial.....11

II. Una organización territorial heterogénea.....12

III. El reconocimiento a las realidades étnico culturales.....12

Art. 243.....14

GÉNESIS HISTÓRICA.....14

CONCORDANCIAS.....15

JURISPRUDENCIA.....15

DOCTRINA.....15

COMENTARIO PERSONAL.....17

I. La evolución histórica de la cooperación entre entidades locales......17

II. La autonomía local como mecanismo para conseguir la descentralización.....18

Art. 244.....19

GÉNESIS HISTÓRICA.....19

CONCORDANCIAS.....19

JURISPRUDENCIA.....20

DOCTRINA.....20

COMENTARIO PERSONAL.....21

I. Los requisitos para la conformación de regiones.....21

II. La cooperación de entidades locales a largo plazo.....22

III. El equilibrio interregional en el marco del estado unitario.....22

Art. 245.....24

GÉNESIS HISTÓRICA.....25

CONCORDANCIAS.....25

JURISPRUDENCIA.....25

DOCTRINA.....25

COMENTARIO PERSONAL.....27

I. El proceso para la conformación de regiones.....27

II. El estatuto de autonomía regional: norma constitutiva de las regiones autónomas.....28
III. El control legislativo y constitucional del estatuto de autonomía regional.....29
Art. 246.....32
GÉNESIS HISTÓRICA.....32
CONCORDANCIAS.....32
JURISPRUDENCIA.....33
DOCTRINA.....33
COMENTARIO PERSONAL.....34
I. Los objetivos y fines del estatuto de autonomía regional.....34
II. El estatuto de autonomía como reflejo de la autodeterminación regional.....35
III. La reforma del estatuto de autonomía.....35
Art. 247.....37
GÉNESIS HISTÓRICA.....37
CONCORDANCIAS.....38
JURISPRUDENCIA.....38
DOCTRINA.....38
COMENTARIO PERSONAL.....40
I. La naturaleza del distrito metropolitano.....40
II. El mecanismo para la formación de los distritos metropolitanos.....40
III. La coordinación administrativa entre los distritos metropolitanos y las provincias o regiones autónomas.....42
Art. 248.....43
GÉNESIS HISTÓRICA.....43
CONCORDANCIAS.....43
JURISPRUDENCIA.....44
DOCTRINA.....44
COMENTARIO PERSONAL.....45
I. El reconocimiento constitucional de las "comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas".....45
II. La configuración de entidades sin capacidad administrativa como "unidades básicas de participación".....46
BIBLIOGRAFÍA.....48

RESUMEN

Los estados modernos deben organizar su territorio de manera clara y dividirlo en unidades y sub-unidades territoriales para así poder configurar la administración política en cada una de estas. Pues solo una vez que se divide el territorio de manera clara se puede delimitar el alcance de los poderes políticos regionales o locales.

Las constituciones ecuatorianas históricas, como también lo hacen la gran mayoría de textos constitucionales modernos en el derecho comparado, también abordan la ordenación territorial de manera específica. En nuestra Constitución del 2008, el tema lo aborda el Título V, Capítulo segundo, que se refiere a la "Organización del territorio".

En este documento se analiza la evolución histórica de la organización territorial, el impacto de la organización territorial actual en la legislación ecuatoriana, la jurisprudencia al respecto de la Corte Constitucional y lo señalado por doctrina nacional al respecto.

ABSTRACT

Modern states should organize their territory clearly and divide it into territorial units and sub-units in order to set a political administration for each of these entities. Only once the territory is clearly divided can the scope of the regional or local political powers be defined.

The historic Ecuadorian constitutions, as do the vast majority of modern constitutions within the comparative law, also address territorial organization specifically. In our 2008 Constitution, the issue is addressed on Title V, Chapter Two, which refers to the "Organization of the territory".

In this document we analyze the historical evolution of territorial organization, the impact of the current territorial organization under Ecuadorian law, the case law of the Constitutional Court and what has been stated by local Ecuadorian legal scholars.

CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR

[Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449 de 20-X-2008]

TÍTULO V: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Capítulo segundo: Organización del territorio

Art. 242. El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.

[242§2] Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

GÉNESIS HISTÓRICA:

C. (1812 - España) 10§1. El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares, y las Canarias con las demás posesiones de África. En la América septentrional, Nueva-España con la Nueva-Galicia y península de Yucatán. Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico, con las demás adyacentes a estas y al Continente, en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y toda las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia, las islas Filipinas y las que dependen de su gobierno.

C. (1812 - Quito) 1§1 Las ocho Provincias libres representadas en este Congreso, y unidas indisolublemente desde ahora más que nunca, formaran para siempre el Estado de Quito como sus partes integrantes, (…).

C. (1821 - Gran Colombia) 8§1 El territorio de la República será dividido en departamentos; los departamentos en provincias; las provincias en cantones; y los cantones en parroquias.

C. (1830 - Gran Colombia) 5§1 El territorio de Colombia se dividirá para su mejor administración en departamentos, provincias, cantones y parroquias.

C. (1830) 53§1 El territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada departamento reside en un Prefecto, que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo. El gobierno de cada provincia reside en un Gobernador: cada cantón o la reunión de algunos de ellos en circuito por disposición del Gobierno, será regido por un corregidor; y las parroquias por tenientes. Una ley especial organizará el régimen interior del Estado y designará las atribuciones de los funcionarios. La autoridad civil y militar de los departamentos y provincias jamás estará unida en una sola mano.

C. (1835) 82§1 El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada provincia reside en un Gobernador, que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo. Cada cantón, o la reunión de algunos de ellos en circuito, será regido por un corregidor, y parroquias por tenientes.

C. (1843) 79§1 El territorio de la República se divide en provincias, cantones, y parroquias. El gobierno político de cada Provincia reside en un Gobernador, que es agente inmediato del Poder Ejecutivo; cada cantón, o la reunión de algunos de ellos en circuito, por disposición del Poder Ejecutivo será regido por un Corregidor; y las parroquias por tenientes. La ley organizará el régimen interior, y designará las atribuciones de estos funcionarios, agentes naturales del Poder Ejecutivo.

C. (1845) 99§1 El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada provincia, cantón y parroquia reside en los Gobernadores y más autoridades que establezca la ley.

C. (1851) 94§1 El territorio de la República se dividirá en provincias, las provincias en cantones, y éstos en parroquias. El gobierno político de cada provincia, cantón y parroquia residirá en los Gobernadores y más autoridades que establezca la ley.

C. (1952) 98§1 El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada provincia, cantón y parroquia reside en los Gobernadores, y demás autoridades que establezca la ley.

C. (1861) 94§1 El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias; y se reserva a cada provincia y a las secciones territoriales el régimen municipal en toda su amplitud, quedando al Gobierno General las facultades y funciones que se le atribuyen por esta Constitución.

C. (1869) 81§1 El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias.

C. (1878) 102§1 El territorio de la República se divide en provincias, cantones, parroquias.

C. (1884) 116§1 El territorio de la República se divide en Provincias, Cantones y Parroquias.

C. (1897) 120§1 El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias.

C. (1906) 111§1 El territorio de la República se divide en Provincias, Cantones y Parroquias.

C. (1929) 137§1 El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias.

C. (1945) 96§1 El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias. 96§2 La ley determinará los requisitos para que las distintas circunscripciones adquieran una de estas calidades.

C. (1946) 124§1 El territorio de la República se divide en Provincias, Cantones y Parroquias. En cada Provincia habrá un Gobernador; en cada Cantón, un Jefe Político, y en cada Parroquia, un Teniente Político. La Ley determinará los deberes y atribuciones de estos funcionarios, Las Provincias Orientales y el Archipiélago de Colón podrán tener organización especial.

C. (1967) 237§1 El territorio del Ecuador es indivisible, y únicamente para el gobierno seccional se establecen provincias, cantones y parroquias. 237§2 La ley determinará los requisitos para que las distintas circunscripciones territoriales adquieran sus calidades respectivas. 237§3 Las líneas demarcatorias de provincias, cantones y parroquias no otorgan ni quitan territorio. Son simples referencias que circunscriben la jurisdicción político administrativa, y podrán modificarse de acuerdo con la ley.

C. (1978) 117§1 El territorio del Estado es indivisible. No obstante, para el gobierno seccional, se establecen provincias, cantones y parroquias. La ley determina los requisitos para tener tales calidades. Las demarcaciones de las provincias, cantones y parroquias no otorgan ni quitan territorio.

C. (1978 cód. 1984) 117§1 El territorio del Estado es indivisible. No obstante, para el gobierno seccional, se establecen provincias, cantones y parroquias. La ley determina los requisitos para tener

tales calidades. Las demarcaciones de las provincias, cantones y parroquias no otorgan ni quitan territorio.

C. (1978 cód. 1993) 120§1 El territorio del Estado es indivisible. No obstante, para el gobierno seccional, se establecen provincias, cantones y parroquias. La ley determina los requisitos para tener tales calidades. Las demarcaciones de las provincias, cantones y parroquias no otorgan ni quitan territorio.

C. (1978 cód. 1996) 148§1 El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado se establecen provincias, cantones y parroquias, cumpliendo los requisitos señalados por la Ley. Las demarcaciones de provincias, cantones y parroquias no otorgan ni quitan territorio.

C. (1978 cód. 1997) 148§1 El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado se establecen provincias, cantones y parroquias, cumpliendo los requisitos señalados por la Ley. Las demarcaciones de provincias, cantones y parroquias no otorgan ni quitan territorio.

C. (1998) 224§1 El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.

CONCORDANCIAS:

Sobre la organización territorial, v. C. Título V.
Sobre regímenes especiales v. C. Título V. Capítulo III.
COOTAD, *passim.*, especialmente Título II. Organización del Territorio. 10§1 Niveles de organización territorial.- El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. 10§2 En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.

JURISPRUDENCIA:

Corte Constitucional, STS No. 017-12-SIN-CC (RO Supl. 743 11-VII-2012) *Amicus Curiae* 1º: «Fabián Ricardo Zapata Erazo, en su calidad de presidente del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, en lo principal manifiesta: En su tiempo, el artículo 154 de la Constitución del año 1996, los artículos 238 y 239 de la Constitución de 1998, y los artículos 242 y 258 de la Constitución actual, fundamentan exclusivamente un sistema de residencia en la provincia de Galápagos y limitan la migración interna, no exclusivamente a las áreas protegidas, sino a la

integralidad de las islas, porque de otro modo se desbarataría todo el sistema nacional de áreas protegidas que, por disposición constitucional, el Estado está obligado a proteger. En definitiva, tanto la norma contenida en el artículo 242, en concordancia con el 258 de la Constitución son suficientemente claros: La provincia de Galápagos goza de un régimen especial y dentro de este se podrán limitar los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar el ambiente. Pide que se deseche la demanda».

Corte Constitucional, STS No. 005-11-SIN-CC (RO Supl. 572 10-XI-2011) cm. 2º: «La organización territorial del Estado se encuentra claramente determinada dentro del texto constitucional ecuatoriano, estableciendo el artículo 242 que: § "El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. § Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales". § La Constitución ha establecido regímenes especiales atendiendo a ciertas particularidades como la conservación ambiental, situaciones étnico-culturales o de población, para lo cual ha establecido distritos metropolitanos en razón de la población; regímenes especiales para Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales. § Debido a que el contenido de los decretos impugnados se encuentra direccionado hacia provincias en donde se encuentran asentadas comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas de la Amazonía ecuatoriana y de Esmeraldas, así como a la población de Galápagos (artículo 1, literal a del Decreto No. 1780); se debe realizar un análisis atendiendo a estas circunstancias especiales que la propia Constitución ha preveido.», «A través de los decretos impugnados, el ejecutivo les está encomendando a las misiones católicas "circunscripciones territoriales", lo cual no se encuentra comprendido dentro de la organización territorial del Ecuador, que consagra la Constitución de la República en su artículo 242. § Conforme se destacó anteriormente, el artículo 242 establece que los regímenes especiales podrán constituirse por motivos de conservación ambiental, étnico-cultural, o por la población; así por razones étnico-culturales se encuentran las circunscripciones territoriales indígenas o pluriculturales y por razones de conservación ambiental la provincia de Galápagos, así como la circunscripción territorial especial conformada por las provincias de la Amazonía conforme lo determina el artículo 250 de la Constitución. § En la especie, los decretos facultan a las misiones católicas a ejercer competencias en las circunscripciones territoriales en donde se establezcan, lo cual comportaría una cesión de la soberanía estatal a misiones de la iglesia católica, dentro de las circunscripciones territoriales que por mandato constitucional merecen una categorización de especial y deben ser reguladas por medio de una ley, en donde se observen aspectos de su realidad social y cultural. Así, el artículo 257 habla que tales circunscripciones especiales se regirán por los principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.».

DOCTRINA:

Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*, 1ª Reimpresión, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición. (Pensamiento jurídico contemporáneo, 5) Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC): «El Ecuador en la nueva Constitución se divide territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales (art. 242). En cada una de estas unidades territoriales la Constitución de 2008 establece distintas formas de gobiernos autónomos descentralizados: los consejos regionales, los consejos provinciales, los concejos municipales o en el caso de algunas ciudades, consejos metropolitanos, y las juntas parroquiales rurales (art. 238). Se permite la asociación en mancomunidades de un mismo tipo de entidades territoriales. Adicionalmente, existen regímenes territoriales especiales por razones ambientales, étnico-culturales o demográficas (art. 242).» (págs. 34-35).

Borja, R. *et al*. (2008). *Análisis Nueva Constitución*, 1ª Edición. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Tendencia (Revista de Análisis Político): «En lo político, según la propuesta de la CONAIE, dos de los pilares fundamentales de la plurinacionalidad son los derechos territoriales y el autogobierno o gobiernos comunitarios. Sobre este punto, el proyecto de Constitución de Montecristi mantiene la actual división territorial interna, esto es, las provincias, cantones y parroquias. Hace si dos renovaciones: las regiones y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales (Art. 242), estas últimas tendrán categoría de régimen especial» (págs. 116-117). «El proyecto de Constitución elaborado en Montecristi reconoce una forma diferenciada de organización del territorio ecuatoriano, dividido en parroquias, cantones, distritos metropolitanos, provincias, regiones y circunscripciones territoriales. Estas últimas –los distritos metropolitanos– y la provincia de Galápagos constituyen regímenes especiales, por razones de carácter ambiental, étnico cultural y de población.» (págs. 230).

Ávila Santamaría, R. *et al*. (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: «La Constitución de Montecristi organiza territorialmente al Estado en: 1) Regiones, 2) Provincias, 3) Cantones, 4) Parroquias rurales y 5) como una categoría excepcional, los "Regímenes especiales", entre los que están: los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos, y las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas, ancestrales o pluriculturales.» (pág. 229).

Zavala Egas, J. (2010). *Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y Argumentación Jurídica*, 1ª Edición. Quito, Edilex: «Además que no hay que olvidar las administraciones públicas diferentes a las mencionadas y que se insertan en la organización territorial del Estado (Título V) compuesta por los gobiernos autónomos descentralizados que gozarán de autonomía política, administrativa y financiera (Art. 238) como son las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, los distritos metropolitanos autónomos y los regímenes especiales (Art. 242).» (págs. 153).

Ávila Santamaría, R. *et al.* (2008). *Neoconstitucionalismo y Sociedad* (Serie Justicia y Derechos Humanos), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: «La Constitución de los estados nacionales territorialmente tiene implicaciones en algunos ámbitos, mencionaremos los que os interesan para efectos de este artículo: (…) 2. Interiormente, por norma constitucional, se fracciona para "efectos administrativos" el territorio ecuatoriano en provincias, cantones, parroquias, "como si no existieran territorios independientes de pueblos indígenas". Esto a su vez tiene al menos las siguientes implicaciones: a) Fraccionamiento de las nacionalidades y pueblos indígenas por las fronteras internas. b) Debilitamiento o destrucción de las estructuras de las nacionalidades y pueblos indígenas.» (pág. 330).

SUMARIO DEL COMENTARIO:

I. La evolución histórica de la ordenación territorial. II. Una organización territorial heterogénea. III. El reconocimiento a las realidades étnico culturales.

COMENTARIO PERSONAL:

I. La evolución histórica de la ordenación territorial. A lo largo de la historia constitucional del Ecuador, es decir, en todas y cada una de las distintas constituciones que han estado vigentes en lo que ahora es el territorio ecuatoriano (desde la constitución española de las Cortes de Cádiz del año 1812, hasta nuestra flamante constitución de 2008) se ha hecho referencia al modo en que se organiza y divide, desde un punto de vista administrativo, el territorio en el que rige dicha norma. Es más, en general se ha conservado de manera casi inalterada la división prevista, consistente en «provincias, cantones y parroquias», con leves variaciones históricas, tales como fueron los «departamentos» en las constituciones gran colombinas o las "regiones" en nuestra constitución actual. Esta constante histórica se da, principalmente, debido al fuerte componente práctico de la necesitada de contar con una división territorial clara, esencial para permitir una eficiente administración pública del estado y la asignación de recursos a determinadas áreas.

II. Una organización territorial heterogénea. Además de la organización territorial ordinaria, a la que hicimos referencia en el apartado anterior, algunas de las constituciones ecuatorianas más recientes, tales como la constitución de 1946 y la de 1998 se refieren a la una organización extraordinaria, basada en regímenes especiales. Este modelo se ha querido conservar y potencializar en nuestra constitución actual, en la medida en que se declara que «Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales», en una línea parecida a las constituciones anteriores, donde igualmente se identifica con claridad cuáles son los referidos regímenes especiales. No obstante, la C. actual además establece una fórmula abierta para la definición de nuevos regímenes especiales, en atención a «razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población». Esta referida fórmula otorga una amplia flexibilidad al legislativo para el momento de definir posibles regímenes especiales que no hayan sido contemplados de manera expresa en la C. Los regímenes especiales están dirigidos a proteger de manera más específica ciertos bienes jurídicos sitos en algún lugar específico del territorio Ecuatoriano, así pues, se permite, por ejemplo, que se limite la «migración interna» a las islas Galápagos (STS No. 017-12-SIN-CC, RO Supl. 743 11-VII-2012, *Amicus Curiae* 1º) para la protección de su patrimonio ambiental.

III. El reconocimiento a las realidades étnico-culturales. Justamente para evitar que se realicen los riesgos a los que ha hecho referencia Ávila Santamaría, de un posible «a) Fraccionamiento de las nacionalidades y pueblos indígenas por las fronteras internas.» o de un «b) Debilitamiento o destrucción de las estructuras de las nacionalidades y pueblos indígenas.» (Ávila Santamaría, R. *et al*. (2008). *Neoconstitucionalismo y Sociedad* (Serie Justicia y Derechos Humanos), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), la C. establece en su articulado la posibilidad de que el legislador identifique la necesidad de cierta autonomías (con el fin de evitar los referidos riesgos) y, consecuentemente, cree regímenes autónomos en base a «razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población» (art. 242). Nuestra constitución es así garantista de derechos de los ciudadanos – especialmente de aquellos que se consideran parte de grupos de alta vulnerabilidad – y estos derechos priman sobre disposiciones administrativas formales, incluso aquellas de rango constitucional, cuando estas últimas

generan un riesgo para el disfrute de dichos derechos. No obstante, se deberá atender a la aplicación de estas normas en la práctica, para comprobar si en efecto estas llegan a cumplir con sus supuestos fines garantistas.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA:

Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*, 1ª Reimpresión, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición. (Pensamiento jurídico contemporáneo, 5) Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC).

Borja, R. et al. (2008). *Análisis Nueva Constitución*, 1ª Edición. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Tendencia (Revista de Análisis Político.

Ávila Santamaría, R. *et al*. (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Zavala Egas, J. (2010). *Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y Argumentación Jurídica*, 1ª Edición. Quito, Edilex.

Ávila Santamaría, R. *et al*. (2008). *Neoconstitucionalismo y Sociedad* (Serie Justicia y Derechos Humanos), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR

[Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449 de 20-X-2008]

TÍTULO V: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Capítulo segundo: Organización del territorio

Art. 243. Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.

GÉNESIS HISTÓRICA:

C. (1845) 101§1 Dos o más Consejos Provinciales pueden unirse, transitoria o permanentemente, para alcanzar objetivos comunes o regionales.

C. (1967) 244§1 Pueden constituirse consorcios de estas entidades con el fin de mancomunar esfuerzos para obras de interés colectivo; para promoción económico social, podrán asimismo establecerse entidades que, coordinadamente con el Plan General de Desarrollo, agrupen varias provincias.

C. (1978) 123§1 Los consejos provinciales y los municipios pueden asociarse transitoria o permanentemente, para alcanzar sus objetivos comunes.

C. (1978 cód. 1984) 123§1 Los consejos provinciales y los municipios pueden asociarse transitoria o permanentemente para alcanzar sus objetivos comunes. 123§2 La ley regulará el régimen del Distrito Metropolitano.

C. (1978 cód. 1993) 126§1 Los consejos provinciales y los municipios podrán asociarse transitoria o permanentemente para alcanzar sus objetivos comunes. 126§2 La ley regulará el régimen del Distrito Metropolitano.

C. (1978 cód. 1996) 154§1 Los consejos provinciales y los concejos municipales podrán asociarse para alcanzar sus objetivos comunes. 154§2 La Ley regulará el régimen de los distritos metropolitanos. La provincia de Galápagos tendrá un régimen especial; para su protección podrán restringiese los derechos de libre residencia, propiedad y comercio.

C. (1978 cód. 1997) 154§1 Los consejos provinciales y los concejos municipales podrán asociarse para alcanzar sus objetivos comunes. 154§2 La Ley regulará el régimen de los distritos metropolitanos. La provincia de Galápagos tendrá un régimen especial; para su protección podrán restringirse los derechos de libre residencia, propiedad y comercio.

C. (1998) 229§1 Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.

CONCORDANCIAS:

Sobre la organización territorial, v. C. Título V., especialmente 257.
COOTAD, *passim.*, especialmente 23. Dos o más cantones contiguos podrán fusionarse por iniciativa propia para constituirse en un nuevo cantón, para lo que se requerirá contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de los respectivos concejos municipales. (…).
27. Dos o más parroquias rurales contiguas de un cantón podrán fusionarse por iniciativa propia, para constituirse en una nueva parroquia rural, para lo que se requerirá contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de las respectivas juntas parroquiales. (…).

JURISPRUDENCIA:

No existe Jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada al artículo.

DOCTRINA:

Ávila Santamaría, R. *et al*. (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: «Al menos son cuatro los aspectos contenidos en la Constitución que modificarán sustancialmente el ordenamiento territorial, los niveles de gobierno y los sentidos de la descentralización: 1) la participación protagónica de la ciudadanía como un derecho en todos los asuntos de interés público; 2) la elección e integración de los gobiernos descentralizados autónomos, cada uno con sus competencias; 3) la constitucionalización de unidades básicas de participación; y 4) la conformación progresiva y obligatoria de regiones» (pág. 218). «El artículo 243 de la Constitución del 2008 prevé que dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias

contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. La ley será la que regule su creación, estructura y administración. En la Constitución del 98, si bien no se menciona la posibilidad de conformar mancomunidades, sí se contempla en el artículo 229 que las "provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales"» (págs. 229-230).

Borja, R. *et al*. (2008). *Análisis Nueva Constitución*, 1ª Edición. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Tendencia (Revista de Análisis Político): «Concentrémonos ahora en la estructura de las regiones y gobiernos autónomos regionales. Las regiones autónomas pueden integrarse entre dos o más provincias con contigüidad territorial, superficie superior a 20 mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que sea superior al 5% de la población nacional. Cada región autónoma tendrá un gobierno autónomo descentralizado llamado consejo regional, compuesto por el gobernador, el vicegobernador y los consejeros regionales, todos de elección popular.§ Por otro lado, el proyecto de Constitución establece las competencias de los gobiernos regionales. Reconoce a los gobiernos autónomos nueve competencias exclusivas: planificar el desarrollo regional, gestionar el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, planificar y controlar el tránsito, el transporte y el sistema vial en la región; determinar la política de investigación e innovación del conocimiento; fomentar las actividades productivas regionales y la seguridad alimentaria en la región, y gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. § Las competencias de los gobiernos autónomos son obligatorias y progresivas, para las provincias que decidan constituirse en regiones autónomas. El texto del proyecto también habla de competencia concurrente entre las regiones autónomas y el Estado central, pero no la define.» (págs. 231 - 232).

SUMARIO DEL COMENTARIO:

I. La evolución histórica de la cooperación entre entidades locales. II. La autonomía local como mecanismo para conseguir la descentralización.

COMENTARIO PERSONAL:

I. La evolución histórica de la cooperación entre entidades locales. A partir de la constitución de 1845, varias constituciones del Ecuador han hecho referencia a la posibilidad de que las circunscripciones locales (*i.e.* "regiones, provincias, cantones o parroquias") se puedan agrupar, de una manera u otra, para la consecución de ciertos fines comunes. Esta posibilidad se ha replicado en nuestra C. actual. Así lo apunta claramente Ávila Santamaría cuando señala que «El artículo 243 de la Constitución del 2008 prevé que dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. La ley será la que regule su creación, estructura y administración. En la Constitución del 98, si bien no se menciona la posibilidad de conformar mancomunidades, sí se contempla en el artículo 229 que las "provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales"» (Ávila Santamaría, R. *et al.* (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, págs. 229-230). La cooperación entre las entidades locales es un claro reflejo de la autonomía administrativa con la que estas cuentan, claro está, dentro del marco de sus competencias específicas. Pues, solamente mediante una verdadera discrecionalidad en cuanto a las decisiones políticas que estas pueden tomar, permite a las referidas entidades a realizar una determinación sobre la conveniencia, o no, de agruparse con sus pares en persecución de sus intereses comunes. Se debe tener en cuenta que este principio ha sido llevado a la práctica por el legislador, así el artículo 23 del COOTAD prevé que «Dos o más cantones contiguos podrán fusionarse por iniciativa propia para constituirse en un nuevo cantón (…)» – el artículo 27 del COOTAD prevé lo mismo respecto de las parroquias – lo que permite a estas entidades locales, que ya pueden cooperar de manera puntual y temporal (según el artículo 243 C.) para conseguir sus

objetivos, pasen a una "cooperación" permanente, mediante su completa integración o fusión, si así lo consideran conveniente.

II. La autonomía local como mecanismo para conseguir la descentralización. Para Ávila Santamaría, «Al menos son cuatro los aspectos contenidos en la Constitución que modificarán sustancialmente el ordenamiento territorial, los niveles de gobierno y los sentidos de la descentralización: 1) la participación protagónica de la ciudadanía como un derecho en todos los asuntos de interés público; 2) la elección e integración de los gobiernos descentralizados autónomos, cada uno con sus competencias; 3) la constitucionalización de unidades básicas de participación; y 4) la conformación progresiva y obligatoria de regiones» (Ávila Santamaría, R. *et al.* (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pág. 218). Así pues, la capacidad de que las entidades locales se agrupen para lograr ciertos objetivos, conlleva que aquellas administraciones más "próximas" a los ciudadanos sean las que cobren protagonismo (que a su vez traslada protagonismo a las necesidades cotidianas de los ciudadanos). Si bien la constitución no recoge mecanismos para llevar a cabo una democracia directa en sentido estricto, el que la C. reconozca que las entidades locales tienen capacidad de impulsar y perseguir sus propios intereses políticos, es claramente un reflejo de esa participación directa de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA:

Ávila Santamaría, R. *et al.* (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Borja, R. *et al.* (2008). *Análisis Nueva Constitución*, 1ª Edición. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Tendencia (Revista de Análisis Político).

CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR

[Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449 de 20-X-2008]

TÍTULO V: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Capítulo segundo: Organización del territorio

Art. 244. Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.

GÉNESIS HISTÓRICA:

No existen artículos similares en las constituciones históricas del Ecuador.

CONCORDANCIAS:

Sobre regiones autónomas, v. C. 245, 251 y DT 9.

COOTAD, *passim.*, especialmente 13. La creación de regiones, provincias, cantones y parroquias rurales respetará de manera rigurosa los requisitos previstos en la Constitución y este Código: su inobservancia acarreará la nulidad absoluta del acto normativo correspondiente.

14. La región es la circunscripción territorial conformada por las provincias que se constituyan como tal, de acuerdo con el procedimiento y requisitos previstos en la Constitución este Código y su estatuto de autonomía.

15. Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en su conjunto sea superior al cinco por ciento (5%) de la población nacional formarán regiones de acuerdo con la Constitución y la ley (…).

JURISPRUDENCIA:

Tribunal Constitucional, Rs 0032-11-IN (RO 509 9-IX-2011): «Solicita la inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 15 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, que dispone "Conformación.- Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en su conjunto sea superior al cinco por ciento (5%) de la población nacional, formarán regiones, de acuerdo con la Constitución y la ley. Para la conformación de regiones se requerirá y garantizará obligatoriamente que exista equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural complementariedad ecológica y manejo integrado de cuencas, en los términos establecidos en la Constitución, y que el territorio de la región a conformarse no supere el veinte por ciento del total del territorio nacional. Se crearán incentivos económicos y de otra índole para que las provincias se integren en regiones. "Por considerar que vulnera la disposición contenida en el Art. 244 de la Constitución"».

DOCTRINA:

Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*, 1ª Reimpresión, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición. (Pensamiento jurídico contemporáneo, 5) Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC): «La nueva Constitución por un lado fortalece al Estado central pero, por otro, robustece también a gobiernos locales y cantonales como son las juntas parroquiales, y los municipios, abriendo además la posibilidad de — para el caso ecuatoriano— un nuevo nivel territorial basado en gobiernos regionales integrados por la asociación de provincias colindantes (art. 244).» (pág. 35).

Ávila Santamaría, R. *et al*. (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: « Para la conformación de regiones, el artículo 244 remite a la ley la creación de incentivos económicos y de otra índole, a su vez las provincias integrantes de una futura región deberán reunir las siguientes condiciones: § - Continuidad territorial.- Superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados. § - Número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional. § - Procurar el equilibrio interregional, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas.» (pág. 230).

Borja, R. *et al*. (2008). *Análisis Nueva Constitución*, 1ª Edición. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Tendencia (Revista de Análisis Político): «Concentrémonos ahora en la estructura de las regiones y gobiernos autónomos regionales. Las regiones autónomas pueden integrarse entre dos o más provincias con contigüidad territorial, superficie superior a 20 mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que sea superior al 5% de la población nacional. Cada región autónoma tendrá un gobierno autónomo descentralizado llamado consejo regional,

> compuesto por el gobernador, el vicegobernador y los consejeros regionales, todos de elección popular.§ Por otro lado, el proyecto de Constitución establece las competencias de los gobiernos regionales. Reconoce a los gobiernos autónomos nueve competencias exclusivas: planificar el desarrollo regional, gestionar el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, planificar y controlar el tránsito, el transporte y el sistema vial en la región; determinar la política de investigación e innovación del conocimiento; fomentar las actividades productivas regionales y la seguridad alimentaria en la región, y gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. § Las competencias de los gobiernos autónomos son obligatorias y progresivas, para las provincias que decidan constituirse en regiones autónomas. El texto del proyecto también habla de competencia concurrente entre las regiones autónomas y el Estado central, pero no la define.» (págs. 231 - 232).

SUMARIO DEL COMENTARIO:

> *I. Los requisitos para la conformación de regiones. II. La cooperación de entidades locales a largo plazo. III. El equilibrio interregional en el marco del estado unitario.*

COMENTARIO PERSONAL:

I. Los requisitos para la conformación de regiones. El artículo 13 del COOTAD establece de manera meridiana que «La creación de regiones, provincias, cantones y parroquias rurales respetará de manera rigurosa los requisitos previstos en la Constitución y este Código: su inobservancia acarreará la nulidad absoluta del acto normativo correspondiente», así pues, para la conformación de las regiones autónomas, entre otras normas, se deben respetar los requisitos establecidos en el artículo 244 C. En ese sentido, para la conformación de regiones autónomas se requiere estas: (1) deban « (…) integrarse entre dos o más provincias con contigüidad territorial»; (2) deben contar con una «superficie superior a 20 mil kilómetros cuadrados»; y, por último, (3) deben contar con «un número de habitantes que sea superior al 5% de la población nacional» (Borja, R. *et al.* (2008). *Análisis Nueva Constitución*, 1ª Edición. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Tendencia (Revista de Análisis Político), pág. 231). Ávila Santamaría añade un cuarto requisito – aunque en nuestra opinión no ha sido establecido en la C. como un requisito, sino más bien como un objetivo – que consiste en «Procurar el equilibrio interregional, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas» (Ávila Santamaría, R. *et al*. (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y

Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pág. 230), pues no hay manera de controlar su cumplimiento de manera previa a la formación de la región autónoma.

II. La cooperación de entidades locales a largo plazo. Así como el artículo 423 de la C. establece la cooperación entre entidades de manera puntual y concreta, y para la persecución de objetivos específicos, el artículo 244 de la C. permite la conformación de regiones autónomas con una vocación de permanencia, y para la consecución de objetivos amplios y a largo plazo. Estas constituyen por lo tanto supra-entidades locales, con una institucionalidad permanente establecida para garantizar su desarrollo de manera integral (y no para áreas o materias determinadas). Así pues, las regiones autónomas constituyen una aproximación más a una democracia directa en sentido estricto (si bien este sigue siendo un objetivo meramente aspiracional dentro de nuestra carta magna), donde los gobiernos se fraccionan en entidades cada vez más cercanas al ciudadano y que, por lo tanto, puedan velar por sus intereses concretos y personales de manera auténtica.

III. El equilibrio interregional en el marco del estado unitario. Para Grijalva Jiménez «La nueva Constitución por un lado fortalece al Estado central pero, por otro, robustece también a gobiernos locales y cantonales como son las juntas parroquiales, y los municipios, abriendo además la posibilidad de — para el caso ecuatoriano— un nuevo nivel territorial basado en gobiernos regionales integrados por la asociación de provincias colindantes (Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*, 1ª Reimpresión, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición. (Pensamiento jurídico contemporáneo, 5) Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), pág. 35). Sin duda Grijalva Jiménez tiene razón, pues nuestra actual C. establece la posibilidad de que ciertas competencias pasen a ser ejercitadas por gobiernos de naturaleza local, y, mediante este mecanismo, asegurarse que los intereses de las entidades locales se ajusten, en la medida de lo posible, a las necesidades específicas de sus ciudadanos. Es así que la C. busca que los intereses verdaderamente "nacionales" sean llevados por el estado, pero aquellos intereses locales, sean delegados en entidades de gobierno "locales", en virtud del principio de subsidiaridad. En el fondo, la C. se ha reglado de modo de que no se dicten normas de "carácter general o nacional" y de amplia aplicación, cuando las mismas

no son necesarias. En lugar de ello, en nuestra opinión, la C. busca que, en la medida de lo posible, se adopten normas locales, que se ajusten a los intereses particulares de los ciudadanos radicados en un territorio específico.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA:

Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*, 1ª Reimpresión, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición. (Pensamiento jurídico contemporáneo, 5) Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC).

Ávila Santamaría, R. *et al*. (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Borja, R. et al. (2008). *Análisis Nueva Constitución*, 1ª Edición. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Tendencia (Revista de Análisis Político).

CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR

[Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449 de 20-X-2008]

TÍTULO V: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Capítulo segundo: Organización del territorio

Art. 245. La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional.

[245§2] La Asamblea Nacional aprobará en un plazo máximo de ciento veinte días el proyecto de ley, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado. Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

[245§3] El proyecto de estatuto será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su conformidad con la Constitución. El dictamen correspondiente se emitirá en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, y en caso de no emitirse dentro de éste se entenderá que el dictamen es favorable.

[245§4] Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional.

[245§5] Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley

y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.

GÉNESIS HISTÓRICA:

No existen artículos similares en las constituciones históricas del Ecuador.

CONCORDANCIAS:

Sobre la organización territorial, v. C. Título V.

Sobre regiones autónomas, v. C. 245, 251 y DT 9.

COOTAD, *passim.*, especialmente 13. La creación de regiones, provincias, cantones y parroquias rurales respetará de manera rigurosa los requisitos previstos en la Constitución y este Código: su inobservancia acarreará la nulidad absoluta del acto normativo correspondiente.

14. La región es la circunscripción territorial conformada por las provincias que se constituyan como tal, de acuerdo con el procedimiento y requisitos previstos en la Constitución este Código y su estatuto de autonomía.

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

JURISPRUDENCIA:

No existe Jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada al artículo.

DOCTRINA:

Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*, 1ª Reimpresión, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición. (Pensamiento jurídico contemporáneo, 5) Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC): «Otro cambio en la Constitución de 2008 tiene que ver con el control previo sobre cierta normativa de los gobiernos regionales creados por esta Constitución. Corresponde a la Corte Constitucional revisar la constitucionalidad de los proyectos de estatutos de autonomía regional presentados por los gobiernos provinciales que deseen constituir una región, así como de las reformas a estos estatutos una vez aprobados (arts. 245, inciso 3, y 246). Estas funciones, por cierto, no son extrañas a las cortes constitucionales en estados federales o autonómicos como lo ejemplifican los correspondientes casos de Alemania y España.» (pág. 191).

Ávila Santamaría, R. *et al*. (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: «En materia de organización territorial del

Estado, en el caso de que diferentes gobiernos provinciales quieran conformar una región autónoma, deberán elaborar un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional. Una vez aprobado por la Asamblea Nacional este proyecto de ley orgánica se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional (Art. 245). Asimismo, las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán convocar a consulta popular para adoptar, bajo la forma de circunscripción territorial indígena o afroecuatoriana, un régimen de administración especial (Art. 257)» (pág. 142). «La función establecida en el artículo 436-7 para dirimir conflictos de competencias o de atribuciones de funciones del Estado u otros órganos establecidos en la Constitución ya constaba entre las funciones del Tribunal Constitucional en la Constitución de 1998, así como en el artículo 29 de la Ley de Control Constitucional. Sin embargo, con la nueva y más compleja organización territorial del Estado de la nueva Constitución, esta atribución se fortalece puesto que según el artículo 269-5 los conflictos entre n i veles de gobierno, sin perjuicio de ser resueltos en sede administrativa, pueden derivar en acciones ante la Corte Constitucional. Asimismo, corresponde a esta Corte revisar la constitucionalidad de los proyectos de estatutos de autonomía regional presentados por los gobiernos provinciales que deseen constituir una región, así como de las reformas a estos estatutos una vez aprobados (artículos 245 inciso 3 y 246). Estas funciones, por cierto, no son extrañas a las Cortes Constitucionales en Estados federales o autonómicos como lo ejemplifican los correspondientes casos de Alemania y España.» (pág. 266).

Ávila Santamaría, R. (2008). *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: «Otras funciones dispersas en la Carta, en cambio, sí tienen nexo directo con el control constitucional, como sucede con los dictámenes sobre los proyectos de estatutos de autonomía regional (Arts. 245 y 246), con su intervención en el control difuso y concreto de constitucionalidad (Art. 428) y con su participación en la calificación de los procedimientos a seguirse para la reforma de la Constitución (Art. 443).» (pág. 305). «En cuanto al control abstracto de constitucionalidad, se siguen las siguientes directrices: § (…) - Por regla general, el control de constitucionalidad no es automático, por lo que debe ser activado a través de una acción de inconstitucionalidad. De manera excepcional es automático respecto de tratados internacionales que requieren aprobación legislativa por la Asamblea Nacional, declaratorias de estados de excepción que implican suspensión de derechos, convocatorias a consultas populares, decretos-leyes de urgencia económica y los estatutos de autonomía regional (Arts. 148, 245 y 436, 437 y 438).» (pág. 306). «Tal como se expuso anteriormente, el listado de atribuciones de los artículos 436 y 438 de la Constitución Política no es taxativo. Existen disposiciones a lo largo del texto que le conceden nuevas funciones a la Corte Constitucional. Algunas de ellas hacen parte del

control constitucional, como ocurre con la revisión de los estatutos de autonomía regional (Arts. 245 y 246) o con la de los decretos-ley de emergencia económica expedidos por el Presidente de la República cuando se ha disuelto la Asamblea Nacional (Art. 148), y con la presentación de proyectos ley en materias afines a su naturaleza (Art.134.4). Sin embargo, existen otras competencias que no tienen ningún nexo con el control constitucional y que tienen más bien un carácter político» (págs. 350 - 351).

Borja, R. *et al*. (2008). *Análisis Nueva Constitución*, 1ª Edición. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Tendencia (Revista de Análisis Político): «El proyecto de Montecristi señala que cada región autónoma tendrá su propio estatuto, pero si el proyecto es aprobado en referéndum, las competencias que se podrán establecer en el Estatuto solo podrán ser especificaciones de aquellas que ya estableció la Asamblea Constituyente. De esta manera, el proyecto ya establece los límites dentro de los cuales puede crearse el Estatuto de la región autonómica.» (págs. 235).

SUMARIO DEL COMENTARIO:

I. El proceso para la conformación de regiones. II. El estatuto de autonomía regional: norma constitutiva de las regiones autónomas. III. El control legislativo y constitucional del estatuto de autonomía regional.

COMENTARIO PERSONAL:

I. El proceso para la conformación de regiones. Ávila Santamaría resume el proceso constitucionalmente regulado para la conformación de regiones autónomas –específicamente en el artículo 245 de la nueva C. –, cuando señala que «En materia de organización territorial del Estado, en el caso de que diferentes gobiernos provinciales quieran conformar una región autónoma, deberán elaborar un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional. Una vez aprobado por la Asamblea Nacional este proyecto de ley orgánica se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional (Art. 245)» (Ávila Santamaría, R. *et al.* (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pág. 142). Se debe anotar, no obstante, que además de la aprobación por parte de la Asamblea Nacional,

se requiere un dictamen de constitucionalidad positivo emitido por la Corte Constitucional, antes de que el estatuto de autonomía pueda ser sometido a consulta popular. La iniciativa y legitimación para dar inicio al proceso de conformación de regiones autónomas es, por lo tanto, de las provincias, y solo estas pueden determinar la conveniencia – o no conveniencia – de pasar a formar parte de una región autónoma.

II. El estatuto de autonomía regional: norma constitutiva de las regiones autónomas. Borja apunta que las competencias que pueden asumir las regiones están limitadas desde un punto de vista constitucional, pues indica que «El proyecto de Montecristi señala que cada región autónoma tendrá su propio estatuto, pero si el proyecto es aprobado en referéndum, las competencias que se podrán establecer en el Estatuto solo podrán ser especificaciones de aquellas que ya estableció la Asamblea Constituyente. De esta manera, el proyecto ya establece los límites dentro de los cuales puede crearse el Estatuto de la región autonómica» (Borja, R. *et al.* (2008). *Análisis Nueva Constitución*, 1ª Edición. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Tendencia (Revista de Análisis Político), pág. 235). Sin embargo de lo anterior, el criterio de Ávila Santamaría es muy distinto, al referirse al listado de competencias de la Corte Constitucional, pues el mantiene que « (…) el listado de atribuciones de los artículos 436 y 438 de la Constitución Política no es taxativo. Existen disposiciones a lo largo del texto que le conceden nuevas funciones a la Corte Constitucional. Algunas de ellas hacen parte del control constitucional, como ocurre con la revisión de los estatutos de autonomía regional (Arts. 245 y 246) o con la de los decretos-ley de emergencia económica expedidos por el Presidente de la República cuando se ha disuelto la Asamblea Nacional (Art. 148), y con la presentación de proyectos ley en materias afines a su naturaleza (Art.134.4). Sin embargo, existen otras competencias que no tienen ningún nexo con el control constitucional y que tienen más bien un carácter político» (Ávila Santamaría, R. (2008). *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, págs. 350 - 351). En consideración a lo anterior, nosotros consideramos que las competencias establecidas en los artículos 261 y 262 de la C., no son taxativas, se refieren a las competencias que pertenecen de manera exclusiva ya sea al estado (art.261) o a la región autónoma (art. 262), pero todas aquellas

competencias a las que no se refieran los listados recogidos en estos artículos – o que estén atribuidas de manera específica y exclusiva a otra entidad en virtud de los artículos siguientes –, podrán atribuirse de manera expresa en el estatuto de autonomía regional a la región autónoma, de conformidad con el artículo 246 de la C. Así pues, los listados de competencias de la constitución no son *numerus clausus*, al contrario, son *numerus apertus*, y deben interpretarse de manera conjunta con aquellas normas de rango legal que traten sobre la atribución de competencias a entidades locales (tales como los estatutos de autonomía regional y los estatutos de autonomía de los distritos metropolitanos). Si no se hace una atribución de competencias de manera expresa, se debe entender que la competencia – en la medida que no se haya atribuido a otra entidad en la C. – pertenece al estado, de conformidad con la naturaleza "unitaria" del mismo según se ha establecido en la C.

III. El control legislativo y constitucional del estatuto de autonomía regional. La C. establece, en el marco de la regulación del proceso de aprobación de los estatutos de autonomía regional, que el referido proyecto de estatuto debe pasar tanto por el visto bueno de la Asamblea Nacional como también por el de la Corte Constitucional. Su paso por la Asamblea Nacional representa un control de carácter político a su contenido, mientras que su paso por la Corte Constitucional representa un control respecto de su conformidad con la normativa constitucional vigente. Grijalva Jiménez destaca que, «Otro cambio en la Constitución de 2008 tiene que ver con el control previo sobre cierta normativa de los gobiernos regionales creados por esta Constitución. Corresponde a la Corte Constitucional revisar la constitucionalidad de los proyectos de estatutos de autonomía regional presentados por los gobiernos provinciales que deseen constituir una región, así como de las reformas a estos estatutos una vez aprobados (arts. 245, inciso 3, y 246). Estas funciones, por cierto, no son extrañas a las cortes constitucionales en estados federales o autonómicos como lo ejemplifican los correspondientes casos de Alemania y España.» (Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*, 1ª Reimpresión, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición. (Pensamiento jurídico contemporáneo, 5) Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), pág. 191). Asimismo, Ávila Santamaría, señala que el control de constitucionalidad de los estatutos es previo, abstracto y automático, cuando señala que «Otras funciones [de la Corte

Constitucional] dispersas en la Carta, en cambio, sí tienen nexo directo con el control constitucional, como sucede con los dictámenes sobre los proyectos de estatutos de autonomía regional (Arts. 245 y 246), con su intervención en el control difuso y concreto de constitucionalidad (Art. 428) (….). En cuanto al control abstracto de constitucionalidad, se siguen las siguientes directrices: § (…) - Por regla general, el control de constitucionalidad no es automático, por lo que debe ser activado a través de una acción de inconstitucionalidad. De manera excepcional es automático respecto de tratados internacionales que requieren aprobación legislativa por la Asamblea Nacional, declaratorias de estados de excepción que implican suspensión de derechos, convocatorias a consultas populares, decretos-leyes de urgencia económica y los estatutos de autonomía regional (Arts. 148, 245 y 436, 437 y 438).» (Ávila Santamaría, R. (2008). *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, págs. 305 - 306). Así pues, se debe tener en cuenta que los estatutos de autonomía regional requieren un amplio consenso político y legal para su aprobación, y, es por ello, que cabe la delegación amplia de competencias a la región autónoma, en la medida en que estas no se hayan atribuido de manera expresa a otra entidad (o al estado central) en la constitución – en cuyo caso dicha norma devendría en inconstitucional y sería inaplicable.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA:

Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*, 1ª Reimpresión, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición. (Pensamiento jurídico contemporáneo, 5) Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC).

Ávila Santamaría, R. *et al.* (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ávila Santamaría, R. (2008). *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Borja, R. *et al.* (2008). *Análisis Nueva Constitución*, 1ª Edición. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Tendencia (Revista de Análisis Político).

CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR

[Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449 de 20-X-2008]

TÍTULO V: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Capítulo segundo: Organización del territorio

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

GÉNESIS HISTÓRICA:

No existen artículos similares en las constituciones históricas del Ecuador.

CONCORDANCIAS:

Sobre la organización territorial, v. C. Título V.

Sobre regiones autónomas, v. C. 245, 251 y DT 9.

COOTAD, *passim*., especialmente 14. La región es la circunscripción territorial conformada por las provincias que se constituyan como tal, de acuerdo con el procedimiento y requisitos previstos en la Constitución este Código y su estatuto de autonomía.

16. De conformidad con lo previsto en la Constitución, el proceso de conformación de regiones tendrá lugar de acuerdo con las siguientes reglas: (…) c) Proyecto de estatuto de autonomía.- El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región. El estatuto establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno autónomo descentralizado regional y su sede, así como la identificación de sus competencias, bienes, rentas y recursos propios. El estatuto preverá, de manera obligatoria, estructuras desconcentradas para la gestión de sus competencias. (…) h) Reforma del estatuto.- Las reformas al estatuto de autonomía se realizarán con sujeción al proceso en él establecido, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.

JURISPRUDENCIA:

No existe Jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada al artículo.

DOCTRINA:

Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*, 1ª Reimpresión, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición. (Pensamiento jurídico contemporáneo, 5) Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC): «Otro cambio en la Constitución de 2008 tiene que ver con el control previo sobre cierta normativa de los gobiernos regionales creados por esta Constitución. Corresponde a la Corte Constitucional revisar la constitucionalidad de los proyectos de estatutos de autonomía regional presentados por los gobiernos provinciales que deseen constituir una región, así como de las reformas a estos estatutos una vez aprobados (arts. 245, inciso 3, y 246). Estas funciones, por cierto, no son extrañas a las cortes constitucionales en estados federales o autonómicos como lo ejemplifican los correspondientes casos de Alemania y España.» (pág. 191).

Ávila Santamaría, R. *et al*. (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: «La función establecida en el artículo 436-7 para dirimir conflictos de competencias o de atribuciones de funciones del Estado u otros órganos establecidos en la Constitución ya constaba entre las funciones del Tribunal Constitucional en la Constitución de 1998, así como en el artículo 29 de la Ley de Control Constitucional. Sin embargo, con la nueva y más compleja organización territorial del Estado de la nueva Constitución, esta atribución se fortalece puesto que según el artículo 269-5 los conflictos entre n i veles de gobierno, sin perjuicio de ser resueltos en sede administrativa, pueden derivar en acciones ante la Corte Constitucional. Asimismo, corresponde a esta Corte revisar la constitucionalidad de los proyectos de estatutos de autonomía regional presentados por los gobiernos provinciales que deseen constituir una región, así como de las reformas a estos estatutos una vez aprobados (artículos 245 inciso 3 y 246). Estas funciones, por cierto, no son extrañas a las Cortes Constitucionales en Estados federales o autonómicos como lo ejemplifican los correspondientes casos de Alemania y España.» (pág. 266).

Ávila Santamaría, R. (2008). *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: «Otras funciones dispersas en la Carta, en cambio, sí tienen nexo directo con el control constitucional, como sucede con los dictámenes sobre los proyectos de estatutos de autonomía regional (Arts. 245 y 246), con su intervención en el control difuso y concreto de constitucionalidad (Art. 428) y con su participación en la calificación de los procedimientos a seguirse para la reforma de la Constitución (Art. 443).» (pág.

305). «En cuanto al control abstracto de constitucionalidad, se siguen las siguientes directrices: § (…) - Por regla general, el control de constitucionalidad no es automático, por lo que debe ser activado a través de una acción de inconstitucionalidad. De manera excepcional es automático respecto de tratados internacionales que requieren aprobación legislativa por la Asamblea Nacional, declaratorias de estados de excepción que implican suspensión de derechos, convocatorias a consultas populares, decretos-leyes de urgencia económica y los estatutos de autonomía regional (Arts. 148, 245 y 436, 437 y 438).» (pág. 306). «Tal como se expuso anteriormente, el listado de atribuciones de los artículos 436 y 438 de la Constitución Política no es taxativo. Existen disposiciones a lo largo del texto que le conceden nuevas funciones a la Corte Constitucional. Algunas de ellas hacen parte del control constitucional, como ocurre con la revisión de los estatutos de autonomía regional (Arts. 245 y 246) o con la de los decretos-ley de emergencia económica expedidos por el Presidente de la República cuando se ha disuelto la Asamblea Nacional (Art. 148), y con la presentación de proyectos ley en materias afines a su naturaleza (Art.134.4). Sin embargo, existen otras competencias que no tienen ningún nexo con el control constitucional y que tienen más bien un carácter político» (págs. 350 - 351).

SUMARIO DEL COMENTARIO:

I. Los objetivos y fines del estatuto de autonomía regional. II. El estatuto de autonomía como reflejo de la autodeterminación regional. III. La reforma del estatuto de autonomía.

COMENTARIO PERSONAL:

I. Los objetivos y fines del estatuto de autonomía regional. El estatuto de autonomía regional se configura como la norma constitutiva del régimen jurídico y político para establecer la autonomía de las regiones, en materia administrativa y en el marco de sus competencias, esta es la norma de superior jerarquía (solamente sujeta a las limitaciones establecidas en la C.) para el funcionamiento de las instituciones regionales. Como reflejo de la independencia que el estatuto concede a las regiones, este permite que estas adopten de los símbolos distintivos de la región y la configuración de sus instituciones de gobierno (*i.e.* "denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede"). En cuanto a la estructuración institucional de la región, el artículo 16 del COOTAD establece que «El estatuto preverá, de manera obligatoria, estructuras desconcentradas para la gestión de sus competencias.», de manera que la región solamente puede asumir competencias en la medida en que tenga capacidad de realizarlas de manera efectiva para con sus ciudadanos.

II. El estatuto de autonomía como reflejo de la autodeterminación regional. El artículo 426 de la C. establece que en el estatuto de autonomía debe contener «(…) la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá.» como modo de determinar y definir los medios necesarios y los términos concretos de su autonomía. Pues, para que una entidad local pueda considerarse como autónoma, no solo es necesario que se le hayan atribuido competencias específicas, sino que debe contar con recursos propios de los que pueda disponer para el ejercicio de esa misma autonomía. Pues, sin recursos propios, no se pueden tomar decisiones "sin condicionamientos" respecto de su financista (que presumiblemente sería el estado central), la mera imposición de condiciones ya implica una importante pérdida de independencia respecto de la definición autónoma de las políticas relacionadas a materias de su competencia.

III. La reforma del estatuto de autonomía. La C. también regula el proceso de reforma de los estatutos de autonomía regional de manera amplia, en concreto, el artículo 426 establece que «Las reformas al estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido y requerirán de dictamen favorable de la Corte Constitucional», lo que en principio debería implicar una remisión al proceso regulado para su adopción (art. 245). En ese sentido, en principio, se debería requerir la aprobación de la reforma por parte de la Asamblea Nacional, el dictamen favorable de la Corte Constitucional, y la aprobación de la reforma mediante referéndum. No obstante, el COOTAD establece en su artículo 16, inciso h), que «Las reformas al estatuto de autonomía se realizarán con sujeción al proceso en él establecido, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional», lo que implica que se permite a las regiones establecer un procedimiento distinto al de su adopción para la aprobación de futuras reformas, en el que solo se debe respetar la exigencia de un dictamen previo de constitucionalidad emitido por la Corte Constitucional. En ese sentido Grijalva Jiménez señala que «Corresponde a la Corte Constitucional revisar la constitucionalidad de (…) las reformas a estos estatutos una vez aprobados (arts. 245, inciso 3, y 246).» (Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*, 1ª Reimpresión, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición. (Pensamiento jurídico contemporáneo, 5) Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), pág. 191). Asimismo

lo señala Ávila Santamaría, cuando indica que « (…) corresponde a esta Corte revisar la constitucionalidad de los proyectos de estatutos de autonomía regional presentados por los gobiernos provinciales que deseen constituir una región, así como de las reformas a estos estatutos una vez aprobados (artículos 245 inciso 3 y 246)» (Ávila Santamaría, R. et al. (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pág. 266). Así pues, una vez adoptado el estatuto de autonomía regional las regiones pueden, en gran medida, desvincularse de los criterios y lineamisntos políticos del gobierno central en su vida política, y solo estarán sujetas a los lineamientos legales – y claro está políticos – que se han sido establecidos de manera expresa en nuestra Carta Magna por el constituyente.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA:

Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*, 1ª Reimpresión, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición. (Pensamiento jurídico contemporáneo, 5) Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC).

Ávila Santamaría, R. *et al.* (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humano.

Ávila Santamaría, R. (2008). *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR

[Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449 de 20-X-2008]

TÍTULO V: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Capítulo segundo: Organización del territorio

Art. 247. El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano.

[247§2] Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.

[247§3] Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.

[247§4] El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.

GÉNESIS HISTÓRICA:

C. (1978 cód. 1984) 123§1 Los consejos provinciales y los municipios pueden asociarse transitoria o permanentemente para alcanzar sus objetivos comunes. 123§2 La ley regulará el régimen del Distrito Metropolitano.

C. (1978 cód. 1993) 126§1 Los consejos provinciales y los municipios podrán asociarse transitoria o permanentemente para alcanzar sus objetivos comunes. 126§2 La ley regulará el régimen del Distrito Metropolitano.

C. (1978 cód. 1996) 154§1 Los consejos provinciales y los concejos municipales podrán asociarse para alcanzar sus objetivos comunes. 154§2 La Ley regulará el régimen de los distritos metropolitanos. La provincia de Galápagos tendrá un régimen especial; para su protección podrán restringiese los derechos de libre residencia, propiedad y comercio.

C. (1978 cód. 1997) 154§1 Los consejos provinciales y los concejos municipales podrán asociarse para alcanzar sus objetivos comunes. 154§2 La Ley regulará el régimen de los distritos metropolitanos. La provincia de Galápagos tendrá un régimen especial; para su protección podrán restringirse los derechos de libre residencia, propiedad y comercio.

CONCORDANCIAS:

Sobre la organización territorial, v. C. Título V.

COOTAD, *passim*., especialmente 73. Los distritos metropolitanos autónomos son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal establecidos por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación, los cuales ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales.

74. El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano autónomo de acuerdo con lo previsto en la Constitución y la Ley. (…)

75. La iniciativa para la conformación de un distrito metropolitano autónomo corresponderá al o los gobiernos municipales y se iniciará con la resolución o resoluciones adoptadas por el o los concejos municipales respectivos, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes. (…).

JURISPRUDENCIA:

No existe Jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada al artículo.

DOCTRINA:

Ávila Santamaría, R. *et al*. (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: «A diferencia de la Constitución del 98, que solo menciona que la ley podrá crear distritos metropolitanos, en la Constitución del 2008 la creación de distritos metropolitanos tiene un procedimiento explícito similar al de conformación de regiones. El artículo 247 establece que uno o más cantones que sean cantones contiguos, en los que existan conurbaciones y con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional, podrán constituir distritos metropolitanos. Desde 1998 a la fecha, solo se creó por ley el Distrito Metropolitano de Quito. Siguiendo el texto constitucional los distritos metropolitanos tendrán que

dotarse de un Estatuto con los mismos requisitos y contenidos que acabamos de reseñar en el numeral anterior; y deberán seguir el mismo procedimiento que para la conformación de regiones, en este caso los concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano; le seguirá la aprobación del legislativo y el dictamen constitucional; la consulta popular que apruebe o no el Estatuto; y en consecuencia elección de nuevas autoridades metropolitanas.» (pág. 231).

Borja, R. *et al*. (2008). *Análisis Nueva Constitución*, 1ª Edición. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Tendencia (Revista de Análisis Político): «El proyecto de Constitución elaborado en Montecristi reconoce una forma diferenciada de organización del territorio ecuatoriano, dividido en parroquias, cantones, distritos metropolitanos, provincias, regiones y circunscripciones territoriales. Estas últimas –los distritos metropolitanos– y la provincia de Galápagos constituyen regímenes especiales, por razones de carácter ambiental, étnico cultural y de población. § De acuerdo con cada una de estas unidades políticas territoriales, el proyecto de Constitución reconoce también diferentes niveles de gobierno autónomo descentralizado. Estos gobiernos son la Junta Parroquial, el Concejo Municipal, el Consejo Provincial, el Consejo Metropolitano y el Consejo Regional. Además de la parroquia, el cantón, la provincia y las circunscripciones territoriales indígenas –unidades que constan en la Constitución Política de 1998– el proyecto de Montecristi establece la posibilidad de conformar gobiernos autónomos descentralizados para los distritos metropolitanos y las regiones autónomas» (págs. 230). «Es necesario advertir que el proyecto de Constitución crea la posibilidad de que los distritos metropolitanos se conviertan en gobiernos autónomos descentralizados. Esto equivale a convertir el distrito metropolitano en una región autónoma. Pero, como hemos visto, las principales ciudades del país forman parte de sistemas regionales en los cuales cumplen la función de ser mercados y puertos de exportación de esos sistemas. § Si los distritos metropolitanos se autonomizan de ese modo, dejan de ser unidades de un sistema económico, social y político regional. A partir de esto, se volverá difícil la planificación y la ejecución del desarrollo regional. § Por esto, la demanda de la derecha guayaquileña de autonomía para Guayaquil es una demanda limitada, que carece del alcance y la profundidad que se necesita para impulsar un proyecto de transformación profunda del Estado. La posición de la derecha política guayaquileña rompe no solo con toda una tradición política de la costa del Ecuador y de la ciudad, sino que ignora las articulaciones estructurales de la economía de la ciudad con la región y las identificaciones del pueblo de Guayaquil con la provincia y la región. Al respecto, es importante señalar que los principales flujos migratorios con los cuales se desarrolló Guayaquil durante los últimos 40 años provinieron de la misma provincia del Guayas, de Manabí y Los Ríos. Para comprobar esto, basta consultar los tres últimos censos de población del Ecuador. El proyecto actual de la derecha guayaquileña no ve esto, y de esa manera, traiciona sus propias raíces regionales e históricas. Esto es parte de una crisis profunda de la derecha política de Guayaquil.» (págs. 240).

SUMARIO DEL COMENTARIO:

I. La naturaleza del distrito metropolitano. II. El mecanismo para la formación de los distritos metropolitanos. III. La coordinación administrativa entre los distritos metropolitanos y las provincias o regiones autónomas.

COMENTARIO PERSONAL:

I. La naturaleza del distrito metropolitano. El artículo 73 del COOTAD establece la definición de los llamados "distritos metropolitanos" cuando indica que «Los distritos metropolitanos autónomos son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal establecidos por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación, los cuales ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales». Representan por lo tanto la conformación de una entidad autónoma supra-cantonal, que ejerza de manera amplia y coordinada las competencias de los cantones, y aquellas normalmente pertenecientes s las demás entidades (*i.e.* provincias y regiones) que se les delegue o conceda mediante su particular estatuto de autonomía. La necesidad de los distritos metropolitanos como mecanismo para el gobierno de las grandes ciudades, y la necesidad de conceder autonomía administrativa a estas *megalópolis*, ha sido constitucionalmente reconocida desde hace ya algún tiempo. Así pues, las primeras referencias constitucionales a la conformación de distritos metropolitanos, en el contexto ecuatoriano, datan de la C. (1978), a partir de su codificación del año 1984.

II. El mecanismo para la formación de los distritos metropolitanos. Los requisitos para la conformación de los distritos metropolitanos están establecidas en el artículo 247 de la C. y el artículo 74 del COOTAD, donde se requiere «El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano autónomo de acuerdo con lo previsto en la Constitución y la Ley. (…)». En ese sentido, se requiere que se cumplan las dos siguientes condiciones para la conformación de estos distritos metropolitanos: (1) debe existir una conurbación en cantones contiguos – por conurbación se entiende, según el diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, el "Conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente independientes y contiguos por sus

márgenes, que al crecer acaban formando una unidad funcional". –; y, (2) dicho conjunto de núcleos urbanos debe contar con una población de al menos siete por ciento – 7% – de la población nacional. El COOTAD además establece la legitimidad para iniciar el proceso de conformación de distritos metropolitanos en su artículo 75, donde señala que «La iniciativa para la conformación de un distrito metropolitano autónomo corresponderá al o los gobiernos municipales y se iniciará con la resolución o resoluciones adoptadas por el o los concejos municipales respectivos, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes. (…).». Esto mismo lo ratifica Ávila Santamaría, cuando señala que «A diferencia de la Constitución del 98, que solo menciona que la ley podrá crear distritos metropolitanos, en la Constitución del 2008 la creación de distritos metropolitanos tiene un procedimiento explícito similar al de conformación de regiones. El artículo 247 establece que uno o más cantones que sean cantones contiguos, en los que existan conurbaciones y con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional, podrán constituir distritos metropolitanos. Desde 1998 a la fecha, solo se creó por ley el Distrito Metropolitano de Quito. Siguiendo el texto constitucional los distritos metropolitanos tendrán que dotarse de un Estatuto (…); y deberán seguir el mismo procedimiento que para la conformación de regiones, en este caso los concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano; le seguirá la aprobación del legislativo y el dictamen constitucional; la consulta popular que apruebe o no el Estatuto; y en consecuencia elección de nuevas autoridades metropolitanas.» (Ávila Santamaría, R. et al. (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pág. 231). En ese sentido, tal y como lo señala Ávila Santamaría, el mismo artículo 247 de la C. se remite al 245 de dicho cuerpo para la regulación del procedimiento que se debe seguir en la conformación de los distritos metropolitanos y el la adopción de sus estatutos. Los pasos a seguir por lo tanto son los siguientes: (1) los concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley que contenga el estatuto de autonomía del distrito metropolitano; (2) le seguirá la aprobación de dicho proyecto por parte de la Asamblea Nacional; (3) se debe obtener un dictamen favorable sobre constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional; (4) se debe someter el Estatuto a

consulta popular; y, por último, (5) si el estatuto ha sido aprobado, se debe proceder a la elección de nuevas autoridades metropolitanas.

III. La coordinación administrativa entre los distritos metropolitanos y las provincias o regiones autónomas. Las competencias exclusivas de cantones – y por lo tanto distritos metropolitanos –, provincias y regiones están claramente establecidas en los artículos 264, 263 y 262 de la C. respectivamente. Sin embargo, existen muchas otras competencias que no se han reservado a ninguna de las entidades mencionadas, ni tampoco al estado central (art. 261 de la C.), por lo que su titularidad de dichas competencias se debe determinar mediante otros mecanismos. Así pues, los estatutos de autonomía, tanto regionales como de los distritos metropolitanos, deben definir de manera expresa que competencias – de las no atribuidas exclusivamente a otra entidad dentro de la C.– asumen las regiones o los distritos metropolitanos. Si nada se dice respecto de una competencia, en la C., el estatuto de autonomía regional o el estatuto de autonomía del distrito metropolitano, entendemos en virtud del espíritu "unitarista" de nuestra C. que corresponde al estado, quien podrá delegarla a otras entidades en el caso de que lo considere conveniente. En conexión con lo anterior, en el momento que el estado central decida si ejerce efectivamente una competencia de manera directa o si la delega a una entidad local, se deberá atender al principio de subsidiariedad, y por lo tanto delegarla en el caso de que la pueda llevar a cabo de manera más favorable al ciudadano la entidad local.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA:

Ávila Santamaría, R. *et al.* (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Borja, R. *et al.* (2008). *Análisis Nueva Constitución*, 1ª Edición. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Tendencia (Revista de Análisis Político).

CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR

[Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449 de 20-X-2008]

TÍTULO V: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Capítulo segundo: Organización del territorio

Art. 248. Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.

GÉNESIS HISTÓRICA:

No existen artículos similares en las constituciones históricas del Ecuador.

CONCORDANCIAS:

Sobre la organización territorial, v. C. Título V.

COOTAD, *passim*., especialmente 302. (…) Los gobiernos autónomos descentralizados reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley. (…)

306. Se reconoce a los barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados municipales o distritales. Los consejos barriales y parroquiales urbanos, así como sus articulaciones socio-organizativas, son los órganos de representación comunitaria y se articularán al sistema de gestión participativa, para lo cual se reconocerán las organizaciones barriales existentes y se promoverá la creación de aquellas que la libre participación ciudadana genere. (…)

LOPC, *passim*., especialmente 61. Las asambleas cantonales, provinciales y regionales procurarán tener, entre sus integrantes, actoras y actores sociales de su nivel territorial de gobierno, así como, delegadas y delegados de las asambleas del nivel territorial inferior. En el caso de las asambleas

parroquiales, deberán contar con la representación de barrios, recintos, comunas y comunidades a través de un sistema de participación ciudadana que permita el ejercicio de los derechos y asegure la gestión democrática.

70. La autoridad competente iniciará el proceso de deliberación pública para la formulación de los presupuestos con anterioridad a la elaboración del proyecto de presupuesto. La discusión y aprobación de los presupuestos participativos serán temáticas, se realizarán con la ciudadanía y las organizaciones sociales que deseen participar, y con las delegadas y delegados de las unidades básicas de participación, comunidades, comunas, recintos, barrios, parroquias urbanas y rurales, en los gobiernos autónomos descentralizados. (…)

JURISPRUDENCIA:

No existe Jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada al artículo.

DOCTRINA:

Ávila Santamaría, R. *et al*. (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: «El reconocimiento de la existencia de las comunidades, las comunas, los recintos, los barrios y las parroquias urbanas como unidades básicas de participación, obligará a los gobiernos autónomos descentralizados y al Sistema Nacional de Planificación a definir e incentivar la organización ciudadana en estos espacios de participación y a establecer los mecanismos para que estas unidades territoriales puedan intervenir en la definición de las políticas públicas, los planes, programas, control social y rendición de cuentas, en concordancia con los mandatos sobre la participación ciudadana que ya revisamos y que se encuentran referidos en otros acápites de la Constitución.» (pág. 232).

Borja, R. *et al*. (2008). *Análisis Nueva Constitución*, 1ª Edición. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Tendencia (Revista de Análisis Político): «Todas estas instituciones son formas de representación política de la ciudadanía. El gobierno que se encuentra más cerca de la ciudadanía es la Junta Parroquial, pues la parroquia es una de las unidades políticas territoriales más pequeñas. Esto debería permitir una mayor participación de los ciudadanos en la vida política local, y por lo mismo, una mayor identificación de los ciudadanos con el gobierno local y el Estado ecuatoriano. Sin embargo, las Juntas Parroquiales solo reconocidas por el proyecto de Constitución solo como formas de autogobierno descentralizado para las zonas rurales.» (págs. 231).

SUMARIO DEL COMENTARIO:

I. El reconocimiento constitucional de las "comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas". II. La configuración de entidades sin capacidad administrativa como "unidades básicas de participación".

COMENTARIO PERSONAL:

I. El reconocimiento constitucional de las "comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas". Según lo ha señalado Ávila Santamaría, «El reconocimiento de la existencia de las comunidades, las comunas, los recintos, los barrios y las parroquias urbanas como unidades básicas de participación, obligará a los gobiernos autónomos descentralizados y al Sistema Nacional de Planificación a definir e incentivar la organización ciudadana en estos espacios de participación y a establecer los mecanismos para que estas unidades territoriales puedan intervenir en la definición de las políticas públicas, los planes, programas, control social y rendición de cuentas, en concordancia con los mandatos sobre la participación ciudadana que ya revisamos y que se encuentran referidos en otros acápites de la Constitución.» (Ávila Santamaría, R. *et al.* (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pág. 232). Los mecanismos para permitir la participación ciudadana a través de este tipo de entidades locales se han establecido de manera específica dentro del COOTAD (arts. 302 y 306) y la LOPC (arts. 61 y 70), y estos permiten una participación más cercana de los ciudadanos de manera particular. El reconocimiento expreso del papel político que estas entidades deben tener en la vida pública está expresamente reconocido en el artículo 302 del COOTAD, que señala que « (…) Los gobiernos autónomos descentralizados reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley». Es así que, mediante el artículo 248 de la C., se establece de manera clara un mecanismo de democracia directa para el Ecuador – si bien de manera aspiracional y no práctica, como ya hemos señalados –, que además se configura como un mecanismo

de control social para las entidades administrativas de representación de más amplio alcance territorial (*i.e.* cantones, provincias y regiones).

II. La configuración de entidades sin capacidad administrativa como "unidades básicas de participación". Las entidades a las que se refiere el artículo 248 de la C. (*i.e.* comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas), a pesar de no contar con capacidad administrativa propiamente dicha, son sin duda las más próximas a los ciudadanos. Es por ello que Borja señala que «Todas estas instituciones son formas de representación política de la ciudadanía. El gobierno que se encuentra más cerca de la ciudadanía es la Junta Parroquial, pues la parroquia es una de las unidades políticas territoriales más pequeñas. Esto debería permitir una mayor participación de los ciudadanos en la vida política local, y por lo mismo, una mayor identificación de los ciudadanos con el gobierno local y el Estado ecuatoriano. Sin embargo, las Juntas Parroquiales solo reconocidas por el proyecto de Constitución solo como formas de autogobierno descentralizado para las zonas rurales» (Borja, R. *et al.* (2008). *Análisis Nueva Constitución*, 1ª Edición. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Tendencia (Revista de Análisis Político): págs. 231). Así pues, a pesar de que las entidades a las que se refiere el artículo 248 de la C. (*i.e.* comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas) no están dotadas de una capacidad administrativa definida (a diferencia de las parroquias rurales, que están dotadas de una institucionalidad básica a través de sus "Juntas Parroquiales"), la COOTAD les ha concedido ciertas funciones para asegurarse de que exista una participación ciudadana en la política nacional a través de las mismas. En ese sentido, el artículo 306 del COOTAD establece que «Se reconoce a los barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados municipales o distritales. Los consejos barriales y parroquiales urbanos, así como sus articulaciones socio-organizativas, son los órganos de representación comunitaria y se articularán al sistema de gestión participativa, para lo cual se reconocerán las organizaciones barriales existentes y se promoverá la creación de aquellas que la libre participación ciudadana genere», donde reconoce a las entidades infra-administrativas como foros para el debate y proposición de políticas públicas que podrían afectar a los ciudadanos. Por lo tanto, se configuran a estas entidades como el ente básico (o fundamental) para la participación política, si bien con facultades limitadas, y

simultáneamente se configuran en el medio más próximo al ciudadano para fomentar dicha participación.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA:

Ávila Santamaría, R. *et al.* (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Borja, R. *et al*. (2008). *Análisis Nueva Constitución*, 1ª Edición. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Tendencia (Revista de Análisis Político).

BIBLIOGRAFÍA

Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*, 1ª Reimpresión, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición. (Pensamiento jurídico contemporáneo, 5) Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC).

Borja, R. et al. (2008). *Análisis Nueva Constitución*, 1ª Edición. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Tendencia (Revista de Análisis Político.

Ávila Santamaría, R. *et al*. (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Zavala Egas, J. (2010). *Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y Argumentación Jurídica*, 1ª Edición. Quito, Edilex.

Ávila Santamaría, R. *et al*. (2008). *Neoconstitucionalismo y Sociedad* (Serie Justicia y Derechos Humanos), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ávila Santamaría, R. *et al.* (2008). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad), 1ª Edición. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.