

COLECCIÓN DE DERECHO
ADMINISTRATIVO
COMPARADO

**LIBARDO
RODRÍGUEZ R.
(Director)**

Volumen 11

LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS ESTADOS

**LUCIANO PAREJO ALFONSO
(Coordinador)**

**Volumen en homenaje
al profesor Franck Moderne**


EDITORIAL
TEMIS
OBRAS JURÍDICAS



INSTITUTO INTERNACIONAL
DE DERECHO ADMINISTRATIVO -IIDA
COLECCIÓN DE DERECHO
ADMINISTRATIVO COMPARADO

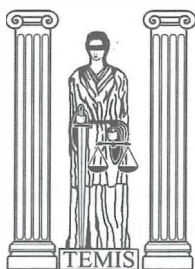
LIBARDO RODRÍGUEZ R.
(Director)

VOLUMEN II

**LA ORGANIZACIÓN INTERNA
DE LOS ESTADOS**

LUCIANO PAREJO ALFONSO
(Coordinador)

Volumen en homenaje al profesor
FRANCK MoDERNE



EDITORIAL TEMIS S. A.
Bogotá - Colombia
2019

COSTA RICA

ORGANIZACIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO
Y SOCIAL DE DERECHO DE COSTA RICA

MANRIQUE JIMÉNEZ MEZA

	PÁG.
1. Nacimiento y evolución del Estado moderno en Occidente como manifestación paradigmática del desarrollo de otras formas de expresión políticas fundamentales.....	69
2. El Estado nacional en la dimensión global y la incidencia de la tecnología de punta.....	76
3. Organización y desarrollo institucional del Estado liberal de derecho, social y democrático de Costa Rica.....	79
4. Referencia sucinta de los conflictos de competencia administrativa en el estado costarricense.....	83

ECUADOR

LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE ECUADOR

EFRAÍN PÉREZ

1. Caracterización constitucional del Estado desde la perspectiva de los tipos de Estado conocidos en el Derecho comparado.....	93
2. Evolución histórica de la organización del Estado en general y del poder público administrativo en particular.....	94
3. Organización y características fundamentales de la administración pública, directa e indirecta.....	98
3. Las empresas públicas	98
4. Las Administraciones independientes: su estatuto básico y sus competencias	100
5. Organización y características de la administración regional o seccional	102
6. Organización y características de la administración local y de su autonomía. Sus competencias	103
7. Las relaciones de colaboración, cooperación, coordinación, control y conflicto entre las diversas administraciones.....	104

FRANCIA

L'ORGANISATION INTERNE DE L'ÉTAT FRANÇAIS

RENÉ Hosnou

1. Caractérisation constitutionnelle de la France au regard de la typologie des différents types d'Etat connus en droit comparé (fédéral, unitaire, etc). Conséquences.....	107
--	-----

ECUADOR

LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE ECUADOR

EFRAÍN PÉREZ*

1 CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS TIPOS DE ESTADO CONOCIDOS EN EL DERECHO COMPARADO

La Constitución ecuatoriana califica al Estado ecuatoriano como "unitario"¹. La ley hace referencia a "descentralizaciones" y "autonomías"², pero estas son de carácter administrativo y no político.

Desde su creación como país independiente, en 1830, la República del Ecuador ha tenido las tres clásicas funciones: legislativa, ejecutiva y judicial.

La Constitución ecuatoriana de 2008 añade dos nuevas funciones del Estado: "electoral" y de "transparencia".

Si bien desde fines del siglo xx se multiplican las manifestaciones ciudadanas inclinadas a la descentralización, estas expresiones no se reflejan en cambios legislativos y, menos aún, constitucionales, ocurridos a partir de esas fechas.

Más aún, con la nueva Constitución (2008) se incrementa fuertemente la centralización, principalmente política, en especial en los últimos diez años de gobierno, de modo que hoy el Ecuador se puede caracterizar como un país fuertemente centralizado.

Parte de esa centralización no es jurídica, en órganos administrativos que son nominalmente autárquicos, pero con sus representantes que resultaron cooptados por el ejecutivo.

La Constitución de 2008 establece instituciones que son en principio independientes: las "funciones" del Estado, que son clásicamente "legislativa", "ejecutiva" y "judicial", a las que se añaden las novísimas funciones "electoral" y de "transparencia: de participación ciudadana y control social".

La función electoral la desempeñan el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

A la nueva función de "transparencia" le corresponde el nombramiento de funcionarios que presiden las instituciones de control, básicamente la Procuraduría General del Estado y la Contraloría General del Estado y de los organismos de regulación, principalmente las "superintendencias".

* Investigador en temas de derecho civil, derecho ambiental y derecho público.

¹ Constitución de 2008, art. 1^o.

² Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, SRO N^o 303, 19 octubre 2010.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN GENERAL Y DEL PODER PÚBLICO ADMINISTRATIVO EN PARTICULAR

Originalmente, el Ecuador se denominó el "Estado de Ecuador en la República de Colombia", integrado por los actuales países Venezuela, Panamá, Colombia y Ecuador.

Para todos los efectos, a partir de la Constitución de 1830, Ecuador fue un país independiente, a pesar de que nominalmente se llamaba a sí mismo "Estado de Ecuador en la República de Colombia"³. La Constitución de 1830 disponía que "[e]l Estado de Ecuador se une i confedera con los demás Estados de Colombia para formar una sola nación con el nombre de *República de Colombia*"⁴.

El Estado ecuatoriano se creó con una estructura semi-federal, puesto que la primera Asamblea Constituyente y los congresos subsiguientes se establecieron con una representación paritaria de las tres provincias entonces existentes constituidas por los departamentos de Quito, Guayaquil y Azuay "en los límites del antiguo reino de Quito"⁵.

El texto de la primera Constitución (1830) rezaba:

"Artículo 1Q.-Los departamentos del Azuay, Guayas i Quito quedan reunidos entre sí formando un solo cuerpo independiente".

En el Congreso actuaban diez diputados por cada departamento. En esa época (primera mitad del siglo XIX) se acarició el ideal federalista, puesto que la integración del legislativo fue paritaria, sin distinciones del número de habitantes⁶.

Estas vacilaciones federalistas concluyeron en 1861, año en que se consagró militarmente el Estado unitario, a pesar de las diferencias económicas entre las regiones naturales. Fue modificado el esquema semifederal y se impuso el nombramiento por número de habitantes, en que predominaba la región interandina, donde vivía la mayor parte de la población de ese entonces⁷.

³ Encabezamiento de la Constitución ecuatoriana de 1830.

⁴ Art. 2º de la Constitución 1830. Resalto del original.

⁵ Constitución de 1830, art. 6º. "Reino de Quito": una ficción de historiadores del siglo XIX, "Reino" que nunca existió, en un territorio donde habitaban tribus diversas.

⁶ Constitución de 1830, art. 21.

⁷ El país se compone de tres regiones claramente diferenciadas: la región costera, que se extiende desde el océano Pacífico hasta las estribaciones de la Cordillera de Los Andes; la región Andina, constituida por los valles entre las dos cadenas de montañas y volcanes de hasta más de seis mil metros; y la región amazónica donde comienza la llanura que se extiende por Brasil hasta el océano Atlántico.

La región costera se caracteriza por su riqueza agrícola, industrial y comercial. En la región andina -la "sierra"- se encuentra la capital del país, Quito. La sierra posee una creciente importancia económica, sin perjuicio de la importancia política de la capital de la

La organización administrativa reflejó la tradición del gobierno español, que dominó la región durante unos cientos de años. Incluso se decretó y fue aplicado durante algunos años el principio de que aplicaban las leyes españolas en todo lo que no estuviera reglado en forma expresa⁸.

Por ejemplo, en 1831 se dispuso aplicar en Ecuador el Código de Comercio de España de 1829, derogado por las "Ordenanzas de Bilbao", vigentes hasta entonces⁹. En 1832 se ratifica la vigencia de "la real cédula española de 20 de enero de 1775"¹⁰.

Instituciones de la Corona española, como la Contaduría Mayor del Reino (Tribunal de Cuentas, a partir de 1851, en España) denominado en el Ecuador "Contaduría Jeneral" [sic]" o el Consejo de Estado, a veces denominado Consejo de Gobierno, persistieron en la estructura del Estado ecuatoriano hasta comienzos del siglo xx, aunque con una propia conformación legal.

Originalmente se establece la creación de ministerios en el texto de la Constitución¹², ministerios que son, como en otros países, secretarías del ejecutivo, dependientes del presidente de la República.

La designación de ministerios corresponde posteriormente a la norma legal.

Recién en la segunda mitad del siglo xx se deslegaliza la instauración de ministerios y se autoriza al ejecutivo a crear ministerios por norma administrativa. Esta potestad permitió al gobierno de los últimos diez años en Ecuador (2006-2017), durante una bonanza petrolera, a establecer más de treinta ministerios y secretarías.

República. Finalmente, la Amazonía es la región más rica en petróleo, la mayor fuente de los ingresos públicos.

Se podría resumir señalando que la mayor producción económica a la fecha actual es la denominada región amazónica, por la explotación petrolera. La región de Quito, con importancia económica creciente, mantiene el poderío del Gobierno central y la sede legal y tributaria de las empresas y demás inversiones extranjeras. La zona costera conserva su mayor importancia económica por su producción agrícola, pesquera, industrial y comercial.

⁸ La Convención del Ecuador, Leí [sic] de procedimiento civil, art. 1°.- El orden con que deben observarse las leyes de todos los tribunales i juzgados de la República, civiles, eclesiásticos i militares, así en materias civiles, como criminales, es el siguiente: 1° Las decretadas o que en lo sucesivo decretare el poder legislativo; 2° Las pragmáticas, cédulas, órdenes, decretos i ordenanzas del gobierno español, sancionadas hasta diez i ocho de marzo de mil ochocientos ocho, que estaban en observancia bajo el mismo gobierno español, en el territorio que forma hoy la República; 3° Las de la Recopilación de Indias; Las de la Recopilación de Castilla; las de las *Siete Partidas*" - que es el mismo texto de la ley expedida en Colombia en 1825, cuando el Ecuador era parte de esa República—.

⁹ Congreso constitucional del Estado del Ecuador, 1831, Registro Auténtico Nacional, pág. 173.

¹⁰ Circular, Primer Registro Auténtico Nacional, núm. 44, pág. 346.

¹ Constitución de 1830, art. 53.

² Constitución de 1830, art. 38.

Los cambios de dirección de regímenes jurídicos aplicables como técnica organizativa en el Ecuador, ha ido: desde el manejo institucional a través de figuras del derecho privado, incluso del derecho mercantil, a comienzos del siglo xx, hasta la actual aplicación de derecho público generalizadamente en todas las instituciones jurídicas estatales que antes se manejaban en el derecho privado, por lo menos en forma parcial.

A comienzos del siglo xx se intentó la creación de entidades públicas que se manejaran con relativa autonomía del poder gubernamental, mediante estructuras y reglamentación de figuras del derecho privado: el Banco Central del Ecuador se constituyó en el primer cuarto de siglo xx originalmente como sociedad anónima.

Originalmente, el enfoque en Ecuador de realizar la autonomía de las instituciones a través de su creación como entidades privadas, sometidas a las leyes de derecho civil y mercantil se abandonó después.

Con posterioridad, se estableció la estructuración y encuadramiento del Banco Central del Ecuador en el derecho público, pero se integró el Directorio de esta institución financiera pública con representantes del sector privado al lado de los representantes del poder público.

El último gobierno, de la línea del "socialismo del siglo XXI", centralizó fuertemente el Banco Central, eliminando la representación privada de su directorio.

Las diferentes denominaciones de las instituciones públicas y los cambios en su régimen jurídico durante el siglo xx, reflejan la búsqueda por mantener a las organizaciones del Estado como entes administrativamente independientes, separados de la inestabilidad de la política, pero que al mismo tiempo reflejaran una trayectoria común. El contraste que originó esta perspectiva contradictoria fue la existencia de una acción administrativa dispersa, apartada de una acción política uniforme y la falta de potestades del gobierno central para imprimir a sus acciones finalidades y resultados complementarios.

Las denominaciones y las figuras institucionales han variado en esta exploración organizativa, con ensayos como entidades "semipúblicas", "de derecho privado con finalidad social o pública", pero que concluyen con su reconocimiento en la actualidad como lo que son: "instituciones de derecho público" para aquellas que tienen personalidad jurídica de derecho público. Las demás instituciones son "dependencias" administrativas,

Esta orientación de la normativa legal de todas las actividades estatales, para someter a las instituciones públicas, en sus variados aspectos, al derecho público se refleja también en el proceso judicial: la litigación del Estado con los particulares sobre temas de adquisición estatal de bienes, obras y servicios (contratación y ejecución que se rige, en la mayoría de los elementos que la componen, en su contenido, por el derecho civil), está sometida judicialmente en el Ecuador de hoy a la jurisdicción contencioso administrativa.

La jurisdicción procesal civil manejó hasta finales del siglo xx los conflictos producidos en la ejecución de estas contrataciones públicas de adquisición de bienes, obras y servicios. En el presente, la ley de contratación pública, califica a todos esos contratos estatales, aunque se trate de adquisición de bienes, obras y servicios, como "contratos administrativos", sometidos a la jurisdicción "contencioso administrativa"¹³.

Desde fines del siglo xx se atribuyó a la jurisdicción administrativa (contencioso administrativa, de derecho público) competencia para zanjar toda clase de litigios sobre contratos y otras disputas en que interviene el Estado, aunque últimamente, la jurisprudencia ha vacilado, asignando a la jurisdicción civil una serie de controversias en que interviene el Estado.

Por otra parte, apenas se ha desarrollado en Ecuador la normativa aplicable a los verdaderos contratos administrativos: los contratos de concesiones de servicios públicos, de obra pública y de bienes públicos.

El enfoque que contempla la doctrina administrativa contemporánea consiste en la llamada "autonomía funcional" en la doctrina de la administración empresarial: dirección política centralizada y operación descentralizada o, por lo menos, desconcentrada; sin perjuicio de la existencia de instituciones reguladoras y de control relativamente independientes del poder político.

El ensayo de las entidades "autónomas" de control y de regulación, que se reforzó en la última década del siglo xx en Ecuador y en otros países del mundo, concluyó en el régimen instaurado en Ecuador a partir de la Constitución de 2008, que suprimió la relativa autonomía de las instituciones de "regulación" y "control", que se terminaron integrando como una competencia más de unidades administrativas en los ministerios respectivos.

Por ejemplo, la regulación de telecomunicaciones, que estaba a cargo de una "superintendencia", en teoría administrativamente autónoma, pasó a ser una dependencia ministerial, con el nuevo nombre de "Arcotel" -Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones-.

En general, se podría resumir señalando que el gobierno de los últimos diez años, revierte la tendencia desconcentradora y descentralizadora en las estructuras políticas y administrativas. No obstante, los vocablos desconcentración, autonomía y descentralización, se continuaron destacando en la terminología burocrática¹⁴.

¹³ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP).

¹⁴ Es corriente encontrar en los planes y políticas de las dependencias administrativas la adherencia nominal a "desconcentración y descentralización", simultáneamente, así como se utiliza el término de "descentralización" y "autonomía" en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), código que es jurídicamente centralizador.

En su mayor parte, estas tendencias se manifiestan en instrumentos legales y administrativos, que podrán reformarse en el futuro, si los nuevos regímenes adoptan una actitud consonante con las corrientes de la época anterior al "socialismo del siglo XXI", es decir el período político que se extiende desde finales del siglo XX hasta 2006; tendencia descentralizadora que se reversionó definitivamente con la Constitución de 2008.

3. ORGANIZACIÓN Y CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DIRECTA E INDIRECTA

Existe en el ejecutivo de Ecuador un nivel jerárquico directo, que son los ministerios y las secretarías de Estado; secretarías que tienen un rango inferior a los ministerios. Los ministerios y las secretarías, en razón de ser dependencias administrativas, carecen de personalidad jurídica.

La administración pública ecuatoriana se compone del ejecutivo -la presidencia de la República-, con variadas secretarías directamente dependientes; los ministerios de Estado, las instituciones públicas y las empresas públicas adscritas a los ministerios, todas ellas compuestas de variadas dependencias o unidades administrativas, algunas de ellas regionales o provinciales.

La administración pública ecuatoriana tiene un núcleo central, que es el ejecutivo, con unas secretarías a su cargo, más o menos dependientes; los ministerios tienen su propia estructura, a pesar de que dependen directamente del ejecutivo.

Como entidades "adscritas" a los ministerios se encuentran entidades públicas, con personalidad jurídica de derecho público.

Las empresas públicas no se diferencian demasiado de las demás entidades de derecho público en su normativa organizacional, sino que se diferencian en sus objetivos especiales, aunque finalmente también están destinadas a servir a la población.

También hay por lo menos un banco privado, manejado por el Estado, además de los bancos públicos y existen variadas compañías comerciales, que comprende canales de televisión y diarios, hoteles e imprentas, producto de confiscaciones ocasionadas en las masivas quiebras económicas ocurridas a principio del siglo XXI, personas jurídicas de derecho privado que no se han rematado todavía y que se manejan como empresas privadas.

3. LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Una categoría de instituciones públicas con personalidad jurídica de derecho público son las empresas públicas regidas por la Ley de Empresas Públicas.

Las empresas públicas en Ecuador, que tienen un régimen de derecho público, ostentan personalidad jurídica de derecho público y se rigen por el mismo

régimen contractual que las demás instituciones públicas. La excepción a este régimen de contratación son las celebradas por consorcios de empresas públicas nacionales y empresas públicas extranjeras. También existen figuras de contratación directa, sin concurso, por razones de áreas temáticas, de montos y de urgencia.

Se puede distinguir entre empresas públicas de servicios públicos básicos y empresas públicas comerciales. A esto se deben sumar las empresas financieras: bancos de crédito y compañías financieras, ambas figuras regidas por el derecho público.

Además de las descritas empresas públicas, existen empresas públicas constituidas como compañías mercantiles, personas jurídicas de derecho privado, sometidas a la Ley de Compañías que, en su mayoría, son empresas confiscadas al sector privado por diferentes motivos, pero nominalmente para compensar a los acreedores particulares de las deudas insolutas provenientes de la quiebra generalizada del sector bancario a comienzos del siglo XXI.

Existen pocas compañías anónimas de capitales públicos, sometidas a Ley de Compañías, que fueron creadas a finales del siglo XX, que funcionan como empresas eléctricas.

Adicionalmente se conservan unas pocas compañías anónimas de capitales públicos, especialmente empresas de energía eléctrica.

En otros países de Latinoamérica se multiplicaron las empresas comerciales a mediados del siglo XX, incluyendo hoteles y acerías, principalmente en Argentina y México, muchas de las cuales fueron liquidadas con posterioridad, en la época de la "privatización" a finales del siglo XX.

En Ecuador casi no se establecieron empresas mercantiles del Estado y las pocas empresas comerciales que se crearon no existen en la actualidad, ni siquiera se conserva como empresa pública la "Ecuatoriana de Aviación", que se la vendió a una compañía comercial privada extranjera; a pesar de que las líneas aéreas nacionales son compañías comerciales del Estado en la mayoría de los países.

Así, la corriente privatizadora de fines del siglo XX apenas afectó al Ecuador, puesto que no había mayor cantidad de empresas por privatizar.

Las empresas públicas del Ecuador, que se multiplicaron a mediados del siglo XX y que hoy se conservan, en su mayoría son empresas de recursos naturales y servicios públicos básicos, que originalmente fueron unidades administrativas ministeriales: hidrocarburos, correos, electrificación, telecomunicaciones, etc.

En la actualidad existe una ley de empresas públicas que regula su creación por el ejecutivo, las municipalidades y los centros universitarios, con personalidad jurídica de derecho público.

Se conservan unas pocas compañías mercantiles regionales de electrificación, sociedades anónimas de derecho privado, con capitales públicos, a las que se ha hecho referencia líneas arriba.

Las empresas de capitales mixtos, llamadas empresas mixtas, se forman especialmente entre empresas públicas nacionales y empresas públicas extranjeras y tienen un régimen que se exceptúa del procedimiento contractual público. Asimismo hay instituciones financieras públicas, también dotadas de teórica autonomía.

4. LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES: SU ESTATUTO BÁSICO Y SUS COMPETENCIAS

La Constitución establece una serie de instituciones que han sido nominalmente autónomas ("entidades autónomas"), aunque sus personeros dependen del ejecutivo para sus nombramientos.

En la actualidad, la administración pública ecuatoriana es en alto grado centralizada, lo que no se advierte a primera vista en la estructura constitucional y, en general, legal.

Además de la función ejecutiva, reconocidas y establecidas en la Constitución se encuentran la Corte Constitucional, el Banco Central, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (**IESS**) y algunos organismos de control y de regulación.

La Corte Constitucional no forma parte de la Función Judicial y se puede considerar una entidad autónoma. Su competencia es la de juzgar la constitucionalidad de las actuaciones públicas y privadas que demanden los particulares, aunque también han participado instituciones públicas como actores. Debe juzgar en apelación las siguientes acciones constitucionales: acción de protección, acción extraordinaria de protección, *habeas corpus*, *habeas data* y, en forma directa, acción por incumplimiento, acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes, constitucionalidad de tratados internacionales, constitucionalidad de estados de excepción, constitucionalidad de consulta popular, consultas de constitucionalidad de norma, acción pública de inconstitucionalidad, inconstitucionalidad de actos administrativos.

Las designaciones de los personeros de estas instituciones dependen de directorios designados por el ejecutivo y de la función de transparencia, que escoge a los principales mediante concursos establecidos o de temas remitidas por el ejecutivo.

La más amplia autonomía de las entidades corresponde al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (**IESS**), con fondos nominalmente propios, diferentes de los fondos del Estado. Tiene un directorio que se encuentra integrado incluso con representantes de los afiliados.

El **IESS**, es una institución autónoma, con fondos propios, diferentes de los fondos del Estado, fondos del IESS que pertenecen nominalmente a los afiliados al seguro social. La afiliación al IESS de los empleados por los empleadores es obligatoria.

Como instituciones financieras con personalidad jurídica de derecho público, regidas por un directorio, se encuentran: la Corporación Financiera Nacional (CFN) y Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS)⁵, BanEcuador - antes Banco de Fomento, orientado hacia los préstamos de crédito agrícolas- y el Banco del IESS, llamado BIESS, dirigidos básicamente a los préstamos de vivienda, pero también encargado de préstamos quirografarios a los afiliados.

El Banco Central se creó originariamente para la emisión de moneda y el manejo de aspectos determinados de la política monetaria. En la actualidad, el uso obligatorio del dólar americano, desde el año 2000, como moneda de curso legal en Ecuador, suprime una de las principales competencias que tenía el Banco Central.

Conforme a la Constitución de 2008, las nuevas funciones del Estado son: la función electoral y la función de participación ciudadana y de control social, que desarrollan personas jurídicas de derecho público y que según la normativa constitucional anterior a 2008 eran el Consejo Nacional Electoral y órganos diversos de control determinados en la Constitución.

Los nuevos enfoques jurídicos propician la "participación ciudadana" y el "control social", que se refleja en la nueva función creada por la Constitución de 2008, la "función de transparencia y control social", constituida por el "Consejo de Participación Ciudadana y Control Social".

Esta función - quinta función del Estado- está concebida como una representación apolítica de la ciudadanía en el control de instituciones públicas. En la última década se integró por partidarios del régimen que se encontraba vigente, pero podría eventualmente ostentar un perfil democrático.

La función de participación ciudadana y control social se encarna en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, compuesto por organismos de regulación y control: Contraloría General del Estado (Tribunal de Cuentas), Procuraduría General del Estado y superintendencias: de Bancos, de Compañías, Valores y Seguros, de competencia y poder de mercado, de Comunicaciones, de Organización Territorial, de economía popular y solidaria, de organización territorial y uso de suelos.

La función electoral corresponde al Consejo Nacional Electoral y al Tribunal Contencioso Electoral.

El Consejo de Competencias es una institución pública integrada por delegados de diferentes estamentos de las administraciones descentralizadas, que se establecen en el Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomía (COOTAD); regiones, distritos metropolitanos, gobiernos autónomos descentralizados (municipalidades).

⁵ La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario -LOEPS-, de 10 de mayo de 2011, creó la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.

5. ORGANIZACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL O SECCIONAL

Los antecedentes históricos de la estructuración del Estado de la República de Ecuador han sido federalistas, como se analizó líneas arriba. Incluso, cuando Ecuador se desligó de Colombia y dejó de ser "la República del Ecuador en el Sur de Colombia", Ecuador se constituyó como formado por tres "departamentos" y la representación de estos tres departamentos ante el Congreso fue paritaria, es decir que nombraban igual número de representantes. El número de sus pobladores era diferente en las tres provincias, así como era diferente su importancia económica.

La representación paritaria, semifederal, continuó hasta 1861, año en que se estableció la representación proporcional al número poblacional, pero que era una representación que no reflejaba la importancia de la producción económica.

No obstante, desde esa época los anhelos de conseguir una representación regional, que encame el sentir de los diferentes sectores del país, han persistido y han producido esquemas teóricos que proponen dividir el país en amplias regiones.

Esto también se ha reflejado en esquemas de planificación económica y política. Adicionalmente, se ha querido equilibrar de esta forma las desigualdades entre las secciones territoriales. Por alguna razón que tal vez se explique por factores que no corresponde ahora analizar, esta ilusión nunca ha sido concretada.

El último de estos empeños se establece en la ley de "Organización territorial, autonomía y descentralización", que crea figuras que carecen de antecedentes históricos, como son especialmente las "regiones" y los "distritos metropolitanos". No se ha creado ni una "región" en Ecuador en los últimos ocho años transcurridos desde la expedición de la norma que contempla esta figura territorial.

Incluso, diseños menos formales y con un menor número de requisitos para su formación, apenas han sido aplicados: en los años transcurridos desde la expedición del COOTAD solo se ha creado una "mancomunidad" desde la expedición de la ley en 2010. La Mancomunidad del Norte, por ejemplo, se integra por las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbías. Tampoco se ha creado un "consorcio".

Solo podría establecerse un "distrito metropolitano" más, adicional al existente en la capital, Quito, puesto que solamente otro conjunto territorial (la ciudad de Guayaquil en la provincia del Guayas) podría llenar los requisitos necesarios para la creación de un distrito metropolitano. Esto no ha ocurrido ni se visualiza que ocurra en el próximo futuro. Ese distrito metropolitano adicional sería Guayaquil, mas, por diferentes razones, este otro "distrito metropolitano" nunca se estableció.

En conclusión, puede afirmarse que no existe un Ecuador de "regiones", a pesar de estar contemplada la "región" en la normativa vigente, aunque sí hay sectores territoriales cercanos en diferentes aspectos que podrían integrar una región, pero son áreas territoriales que se encuentran separadas por amplias rivalidades, situación que se presenta también en otros países.

6. ORGANIZACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL y DE su AUTONOMÍA Sus COMPETENCIAS

No obstante las repetidas referencias a la descentralización y a la autonomía, las entidades "descentralizadas" y "autónomas", llamadas todas ellas gobiernos autónomos descentralizados (GAD) -básicamente las municipalidades, pero también las "regiones", consorcios y parroquias- dependen en muchos aspectos de un par de instituciones centrales - el Consejo Nacional de Competencias (CNC) y la Superintendencia de Organización Territorial (SOT) - .

El análisis jurídico de la norma permite concluir que las unidades territoriales del Estado ecuatoriano carecen de autonomía política, mas ostentan cierta autonomía administrativa, sujeta a la asignación de competencias que enumera la Constitución y las dispuestas por la Asamblea Nacional¹⁶, y adicionalmente las que otorgue un "organismo técnico"¹⁷, denominado "Consejo Nacional de Competencias" en el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD)¹⁸.

Las municipalidades también se encuentran sujetas, en el aspecto territorial, en el importante tema del uso de suelos, a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), entidad de control teóricamente autónoma.

La figura tradicional es el cabildo - las municipalidades- que cuenta con una historia milenaria. El Código de Ordenación Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), reconoce esta figura, pero añade las parroquias (asignándoles personalidad jurídica y funciones determinadas). Las parroquias siempre han existido, pero como divisiones territoriales de los cantones; cada cantón constituye un municipio.

Después de las municipalidades, la más antigua división territorial es la de las provincias. El consejo provincial es una figura relativamente nueva, de comienzos del siglo xx, con personalidad jurídica de derecho público, presidida por un Prefecto, electo por votación popular.

¹⁶ Constitución de 2008, art. 132, 4.

¹⁷ Constitución de 2008, art. 269.

¹⁸ COOTAD, art. 119.

7. LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN, COOPERACIÓN, COORDINACIÓN, CONTROL Y CONFLICTO ENTRE LAS DIVERSAS ADMINISTRACIONES

Un precedente jurisprudencia! rechaza la posibilidad de litigios entre instituciones públicas, puesto que tal circunstancia no se encuentra contemplada en la legislación vigente a la época del fallo, que afirmó que "[...] no es jurídicamente admisible que un organismo del Estado o del Gobierno demande ante los jueces a otro organismo de su misma especie o naturaleza"¹⁹.

La norma legal de "descentralizaciones" (COOTAD) atribuye prevalencia a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) en la determinación del dominio de las tierras públicas por encima de la competencia de las dependencias del gobierno central sobre esas tierras. En caso de conflicto entre la administración descentralizada y la institución del gobierno central esta debe ser dirimida por el juez de lo contencioso administrativo²⁰.

Los conflictos de competencia entre órganos administrativos de la misma administración pública son resueltos por la máxima autoridad de la dependencia administrativa correspondiente. En caso de que un órgano administrativo se considere incompetente para la solución de un asunto que haya llegado a su conocimiento, remitirá este asunto a la autoridad que considere competente, sea de la misma administración o de otra administración. Si no existe un órgano superior que dirima la competencia, corresponde dirimirla a un juez de lo contencioso administrativo²¹.

Asimismo, al Concejo Nacional de Competencias le corresponde resolver conflictos entre varios niveles de gobierno²².

¹⁹ Sentencia 109, 92-2008.

²⁰ COOTAD, art. 422.

²¹ Código Orgánico Administrativo, art. 85 y Disposición Reformatoria Primera, I, artículo que se añade después del art. 14 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

²² COOTAD, arts. 115 y 119, lits. h y n.