

ESCUELA DE JURISPRUDENCIA

Tema:

**LA CONFORMACIÓN DE REGIONES SEGÚN EL ARTÍCULO 15 DEL COOTAD
EN RELACIÓN A LA FACULTAD DE REGIONALIZACIÓN DE LAS
PROVINCIAS DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL ESPECIAL
AMAZÓNICA**

Proyecto de investigación previo a la obtención del título de Abogado

Línea de investigación:

Derecho, participación, gobernanza, regímenes políticos e institucionalidad

Autor:

Rony Jonathan Valle Granda

Director:

Dr. Diego Gonzalo Coca Chanalata

Ambato – Ecuador

Mayo 2021

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

SEDE AMBATO

HOJA DE APROBACIÓN

Tema:

**LA CONFORMACIÓN DE REGIONES SEGÚN EL ARTÍCULO 15 DEL COOTAD
EN RELACIÓN A LA FACULTAD DE REGIONALIZACIÓN DE LAS
PROVINCIAS DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL ESPECIAL
AMAZÓNICA**

Línea de investigación:

Derecho, participación, gobernanza, regímenes políticos e institucionalidad

Autor:

Rony Jonathan Valle Granda

Diego Gonzalo Coca Chanalata, Dr. Mgtr.

CALIFICADOR

f. 

María Fernanda San Lucas Solórzano, Abg. Mgtr.

CALIFICADOR

f. 

Luis Fernando Suárez Proaño, Dr. Mgtr.

CALIFICADOR

f. 

Edgar Santiago Morales Morales, Abg. Mgtr.

DIRECTOR DE LA ESCUELA DE JURISPRUDENCIA

f. 

Hugo Rogelio Altamirano Villarroel, Dr.

SECRETARIO GENERAL PUCE-A

f. 

Ambato – Ecuador

Mayo 2021

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD

Yo, **RONY JONATHAN VALLE GRANDA**, con C.C. **1501075681**, autor del trabajo de graduación intitulado: «**LA CONFORMACIÓN DE REGIONES SEGÚN EL ARTÍCULO 15 DEL COOTAD EN RELACIÓN A LA FACULTAD DE REGIONALIZACIÓN DE LAS PROVINCIAS DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL ESPECIAL AMAZÓNICA**», previa la obtención del título profesional de **ABOGADO**, en la escuela de **JURISPRUDENCIA**:

1. Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE Ambato, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Ambato, mayo 2021



Rony Jonathan Valle Granda

C.C. 1501075681

DEDICATORIA

A Lady, mi compañera de vida.

A Hazel Sarahí, mi todo; por quien soy mejor cada día.

A mamá y papá, por su amor y entrega.

A la memoria de mi abuelito Serafín Isaías, cuyo ejemplo de vida guía mi camino.

A mi querida Amazonía, tierra en la que nací, única por su gente y biodiversidad, por la que hay mucho por hacer.

Jonathan

AGRADECIMIENTO

A Dios, por la salud, el amor y la vida.

A mis padres, Fanny Granda y José Valle, por ser y estar en cada momento de mi vida. Su apoyo en esta etapa ha sido incondicional.

A mi familia, que, de una u otra forma, han sido apoyo y motivación para seguir adelante.

A la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, docentes y personal administrativo, en especial a mi director de disertación, Dr. Diego Coca, por su aporte en el desarrollo de esta investigación.

Jonathan

RESUMEN

La Constitución de 2008 incorpora a las regiones autónomas en la organización territorial del Estado y determina que la iniciativa para su conformación es facultad de los gobiernos provinciales. Entre 2009 y 2010, las seis provincias amazónicas impulsaron un proyecto de regionalización; uno de los sustentos fue el artículo 250 de la norma suprema, que reconoce a la Amazonía como una circunscripción territorial especial. No obstante, con la aprobación del COOTAD (art. 15), los requisitos potestativos para la conformación de regiones que prevé el artículo 244 de la Constitución, fueron transformados en obligatorios, y, se determinó que la superficie regional no supere el 20% del territorio nacional, lo que obstaculizó el propósito de los amazónicos. El estudio analiza esos requisitos, la constitucionalidad del artículo 15 del COOTAD y la factibilidad de, que se constituya una región autónoma entre las provincias de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (CTEA). El objetivo general es establecer criterios jurídicos sobre la conformación de regiones según el artículo 15 del COOTAD con relación a la facultad de regionalización de las provincias de la CTEA. La investigación, se desarrolla desde un paradigma crítico propositivo con enfoque cualitativo mediante el método teórico de análisis síntesis, y los métodos prácticos: dogmático, hermenéutico y comparativo. Como resultado, se demuestra que el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD es inconstitucional, y que existen argumentos sólidos para viabilizar una región autónoma en la Amazonía ecuatoriana, para ello es necesario una reforma legal que rescate el espíritu de la Constitución.

Palabras claves: región autónoma, descentralización, circunscripción territorial especial amazónica, inconstitucionalidad, Amazonía, autonomía.

ABSTRACT

The Constitution (2008) incorporates the autonomous regions in the territorial organization of the State, determining that the initiative for its formation is the power of provincial governments. Between 2009 and 2010, the six Amazonian provinces promoted a regionalization project; one of the amendments was article 250, which recognizes the Amazonia as a special territorial circumscription. However, with the approval of COOTAD (art. 15), the optional requirements for the formation of regions provided by article 244 of the Constitution, were made mandatory and determined the regional area does not exceed 20% of the national territory, which hindered the purpose of the Amazonians. The study analyzes these requirements, the constitutionality of article 15 of the COOTAD and the feasibility of constituting an autonomous region between the provinces of the Special Amazon Territorial Circumscription (CTEA). The general aim is to establish legal criteria on the conformation of regions according to article 15 of the COOTAD in relation to the faculty of regionalization of the provinces of the CTEA. The research is developed from a critical and pro-active paradigm with a qualitative approach through the theoretical method of analysis - synthesis, and the practical methods: dogmatic, hermeneutical and comparative. As a result, it is shown that the second subsection of article 15 of COOTAD is unconstitutional, and therefore there exists solid arguments to make a viable an autonomous region in the Ecuadorian Amazonia. In addition, legal reform is necessary to rescue the spirit of the Constitution.

Keywords: autonomous region, decentralization, Amazon Special Territorial Circumscription, unconstitutionality, Amazonia, autonomy.

ÍNDICE

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD-----	iii
DEDICATORIA -----	iv
AGRADECIMIENTO-----	v
RESUMEN-----	vi
ABSTRACT-----	vii
INTRODUCCIÓN -----	1
CAPÍTULO I: ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA-----	7
1.1. La organización territorial en Ecuador -----	7
1.2. La región autónoma y el Gobierno Autónomo Descentralizado Regional en Ecuador -----	21
1.3. Las provincias amazónicas frente a la regionalización en Ecuador -----	41
1.4. Constitucionalidad del segundo inciso del artículo 15 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -----	63
CAPÍTULO II: DISEÑO METODOLÓGICO -----	82
2.1. Metodología de la investigación -----	82
2.2. Técnicas e instrumentos de recolección de la información -----	83
2.3. Población y muestra -----	84
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN -----	86
3.1. Presentación de resultados -----	86
3.2. Análisis general de resultados -----	134
CONCLUSIONES -----	142
RECOMENDACIONES -----	149
CRITERIOS JURÍDICOS SOBRE LA CONFORMACIÓN DE REGIONES AUTÓNOMAS CON RELACIÓN A LA FACULTAD DE REGIONALIZACIÓN DE LAS PROVINCIAS DE LA CTEA -----	150
BIBLIOGRAFÍA: -----	155

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador	20
Tabla 2. Zonas Administrativas de Planificación	22
Tabla 3. Cumbres Amazónicas	46
Tabla 4. Cuadro comparativo de los artículos 15 del COOTAD y, 250 y 257 de la Constitución ..	69
Tabla 5. Cuadro comparativo del artículo 244 de la Constitución y 15 del COOTAD	72
Tabla 6. Lista de entrevistados	84
Tabla 7. Entrevista a abogados expertos	86
Tabla 8. Entrevistas realizadas a autoridades de GAD provinciales amazónicas	104
Tabla 9. Entrevista realizada al Lic. Luis Lluglla, coordinador general del CONGA	110
Tabla 10. Entrevista realizada a la Ing. Julia Landázuri, secretaria técnica de la CTEA	114
Tabla 11. Entrevista a ciudadanos	120

INTRODUCCIÓN

Se han realizado varias investigaciones sobre regiones autónomas, mismas que tratan aspectos como: procesos de regionalización, autonomía y descentralización, fines que persigue la regionalización, y el papel que el nivel regional cumple en un Estado. En el estudio realizado por Bechara, se concluyó que un proceso de regionalización no pretende, en ninguna circunstancia, atentar contra el principio del Estado unitario, puesto que, los objetivos de este nivel de gobierno territorial están enfocados al desarrollo económico, asistencial y a la ejecución del presupuesto proveniente de regalías que dejan las empresas que explotan recursos en dicho territorio.¹ Es así, como esta investigación clarifica el accionar que tiene un gobierno regional en la estructura del Estado sin buscar fraccionar el mismo; cabe señalar que un gobierno regional autónomo en la amazonia ecuatoriana bien podría cumplir la tarea de promover el desarrollo, con carácter sostenible, y en consideración de su particular ecosistema y modo de vida, con el detalle, además, que hace muchos años, y hasta hoy, se han explotado los recursos naturales de esta región.

Por otra parte, en una investigación sobre la formación de regiones en Hungría, Horváth y Csaba respecto a la autonomía, determinaron que, para que esta sea eficaz, va de la mano con la descentralización en los ámbitos económico, político y administrativo, y a más de ello, para afianzar la legitimidad de una región, existe un autogobierno electo y un Estatuto autonómico.² Del mismo modo, Castañeda Zumaeta sostiene que la política descentralizadora va de la mano con una mayor autonomía política, administrativa y económica en el territorio.³ En estas investigaciones, se determina visiblemente la relación existente entre autonomía y descentralización; ambos, conceptos claves para entender la configuración del nivel de gobierno regional, que es autónomo por excelencia.

La organización territorial de un Estado es la manera en que este determina su organización político – administrativa; por regla general, se conocen tres niveles territoriales: el nacional, el intermedio y el local. Sin embargo, algunos Estados han superado ese número; ejemplo de ello son: España, que, a parte del nivel nacional, se organiza en municipios, provincias y

¹ Abraham Bechara, «Las Regiones y su Autonomía: La Administración de Recursos para el Cumplimiento de sus Funciones», *Jurídicas CUC* 11, n° 1 (2015): 345–58, <http://dx.doi.org/10.17981/juriduc.11.1.2015.16>.

² Péter Horváth y Sarudi Csaba, «Las experiencias del regionalismo y la regionalización española para la formación de las regiones húngaras», *Historia Actual Online* 45, n° 1 (2018): 7–20.

³ Braulio Castañeda Zumaeta, «Marco institucional chileno, políticas de descentralización y participación ciudadana: una tarea inconclusa», *Rev. Estud. Polít. Estratég.* 4, n° 2 (2016): 124–43.

en Comunidades Autónomas;⁴ Colombia, con cuatro niveles: nacional, departamental, municipal y territorios indígenas; con la posibilidad constitucional que, mediante ley, se dé la condición de entidad territorial a las regiones y provincias;⁵ y el Estado Plurinacional de Bolivia, que se organiza en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos;⁶ a más de ello, la constitución boliviana determina la opción de, que se conformen regiones.

En Ecuador, de acuerdo con el artículo 238 de la Constitución, existen, a más del nacional, cuatro niveles de organización territorial: regional, provincial, cantonal y parroquial rural. De estos, el nivel regional es el que hasta el momento no ha tenido viabilidad práctica, pues, la regionalización no ha empezado, por tanto, tampoco, se ha generado la institucionalidad regional; a más de ello, la descentralización, se ha ejecutado de forma muy limitada.⁷ Hay que decir que la propia Constitución ha dispuesto ciertos requisitos para la conformación de regiones autónomas, tales como: equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica y manejo integrado de cuencas;⁸ en ese sentido, Diego Coca, en su trabajo «La región y el gobierno autónomo descentralizado regional, proceso de conformación y viabilidad» concluyó que el objetivo de los antedichos requisitos es, que se conformen espacios territoriales más allá de los acuerdos políticos y, más bien, las regiones propugnen objetivos administrativos comunes que les permitan persistir en el tiempo.⁹

Por otro lado, la Constitución de 1998 determinaba que en las provincias de la región amazónica, el Estado debía poner especial atención para efectivizar el desarrollo sustentable y la preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad; además, se disponía que el Estado debía adoptar políticas que compensen el menor desarrollo que tenía (o tiene) la región, sin menoscabar la soberanía nacional.¹⁰ Tras la entrada en vigor de la Constitución

⁴ España, *Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, 31 de octubre de 1978, art. 137.

⁵ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, Gaceta Constitucional 116, 20 de julio de 1991, art. 286, acceso el 20 de septiembre de 2020, <https://bit.ly/3hSdF9h>

⁶ Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, Gaceta Oficial, 7 de febrero de 2009, art. 269, acceso el 20 de septiembre de 2020, <https://bit.ly/2FgHW2Z>

⁷ José Suíng, «La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano» (Tesis Doctoral, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2016).

⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 244.

⁹ Diego Coca, «La región y el gobierno autónomo descentralizado regional, proceso de conformación y viabilidad» (Tesis de maestría, Ambato, Universidad Técnica Particular de Loja, 2014).

¹⁰ Constitución de 1998, art. 240: En las provincias de la región amazónica, el Estado pondrá especial atención para su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad. Se adoptarán políticas que compensen su menor desarrollo y consoliden la soberanía nacional.

2008, se consolida la visión que el Estado tiene para con la región amazónica y, se determina que, por ser un ecosistema necesario para el equilibrio del planeta, este territorio, se constituye como una circunscripción territorial especial, que merece una planificación integral recogida en una Ley¹¹, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*.¹² Es decir, se hace énfasis en la necesidad de contar con un adecuado ordenamiento territorial en su planificación.

A su vez, la Constitución determina que la facultad de creación de regiones autónomas la tienen los GAD provinciales y establece ciertos elementos a cumplir: que sean dos o más provincias con continuidad territorial, con 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 (850.000¹³); añade, además: que se procure el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas.¹⁴

Por otra parte, la disposición transitoria primera, numeral 9 de la Constitución, dispuso que la ley que regule la descentralización territorial determine el plazo para la conformación de regiones autónomas y estableció que dicho plazo no debía sobrepasar los ocho años. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)¹⁵ acogió en su disposición transitoria tercera el plazo de ocho años. No obstante, el artículo 15 de las enmiendas a la Constitución, publicadas en el Registro Oficial Suplemento 653 de 21 de diciembre de 2015, reformó el antedicho numeral 9 de la disposición transitoria primera y suprimió la frase «que en ningún caso excederá de ocho años», es decir, con las enmiendas, se pretendía dejar sin un plazo límite la conformación de regiones autónomas. En 2016, con la expedición de la Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD, se reforma la disposición transitoria tercera de esta ley y, se fija un plazo máximo de veinte años para la conformación

¹¹ Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, publicada en el Registro Oficial Suplemento 245 del lunes 21 de mayo de 2018.

¹² Constitución de la República del Ecuador, art. 250: El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*.

¹³ Valor referencial en base a las tendencias de población (17.000.000).

¹⁴ Constitución de la República del Ecuador, art. 244.

¹⁵ El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) fue publicado en el Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.

de regiones.¹⁶ Sin embargo, mediante Sentencia Nro. 018-18-SIN-CC, de 01 de agosto de 2018, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional en diciembre de 2015, y dejó vigente el texto previo a su promulgación, esto es: que el plazo no exceda de ocho años desde la promulgación del COOTAD. Este plazo, no se ha cumplido.

El COOTAD, en el segundo inciso del artículo 15¹⁷, añade un requisito más a los ya dispuestos en la Constitución (sobre la conformación de regiones autónomas) y cambia la redacción en cuanto a la existencia de «equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica y manejo integrado de cuencas»: en la Constitución, se usa el término «procurará [...]» y en el COOTAD, «requerirá y garantizará obligatoriamente [...]», lo que en la práctica deja espacio a dos interpretaciones. El requisito que añade el COOTAD es que el territorio de la región a conformarse no supere el veinte por ciento del total del territorio nacional (51.274 kilómetros cuadrados), lo que en la praxis impide que las provincias que conforman la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, se constituyan como región autónoma.

Por mandato constitucional y tras casi diez años de espera, el 21 de mayo de 2018, se publicó la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, cuerpo normativo que rige para las provincias amazónicas de Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe, así como, a las comunidades, pueblos y nacionalidades; para las instituciones públicas y privadas; personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (Art. 2 de la Ley Amazónica). El objeto de la Ley es:

Regular la Planificación Integral de la CTEA y su ordenamiento territorial, observando aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales; establecer políticas, lineamientos y normativas especiales para garantizar el desarrollo humano, el respeto a los derechos de la naturaleza, la conservación de sus ecosistemas y biodiversidad, su desarrollo sostenible, el derecho a la educación en todos los niveles, su patrimonio cultural, la memoria social, la interculturalidad y la plurinacionalidad; y, propiciar un modelo socioeconómico, cultural y

¹⁶ Ecuador, *Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 804, 25 de julio de 2016.

¹⁷ COOTAD, art. 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. 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.

ambiental sostenible, basado en los principios de Sumak Kawsay, que compense las inequidades existentes y promueva el desarrollo equitativo en la Circunscripción.¹⁸

Es decir, esta norma reafirma la consideración especial de la Amazonía ecuatoriana, asume la existencia de inequidades y la necesidad de fomentar el desarrollo económico en un marco de sostenibilidad. La Ley crea un Consejo con una Secretaría Técnica para coordinar la planificación, que, a la final, es dependiente del Ejecutivo. Por lo que es importante abrir la discusión en torno a una potencial conformación de un gobierno regional autónomo en las provincias de la CTEA, que permita una planificación con mayor autonomía y el ejercicio de competencias determinados en la Constitución y en el propio estatuto de autonomía regional, que se establezca.

De lo anterior, se desprende que la Constitución reconoció como circunscripción territorial especial a la región amazónica y facultó a los GAD provinciales para la conformación de regiones autónomas, lo que permitía que los GAD provinciales amazónicos constituyan una región autónoma, sobre la consideración especial que la norma constitucional atribuye a la Amazonía. No obstante, el COOTAD (segundo inciso del artículo 15) diluyó esa posibilidad al añadir como obligatoriedad la interregionalidad y el límite no mayor al veinte por ciento del territorio nacional; por lo tanto, es imprescindible analizar la conformación de regiones según el artículo 15 (especialmente el segundo inciso) del COOTAD en relación a la facultad de regionalización que tienen las provincias que conforman la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

Debido a lo expuesto, el presente trabajo de investigación plantea la siguiente hipótesis: la conformación de regiones según el artículo 15 del COOTAD adolece de inconstitucionalidad, lo que impide la conformación de una región autónoma entre las provincias que integran la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

Como objetivo general, se establecen criterios jurídicos sobre la conformación de regiones según el artículo 15 del COOTAD en relación la facultad de regionalización de las provincias de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Además, se cumplieron los objetivos específicos: se fundamentó teórica y jurídicamente la conformación de regiones según el artículo 15 del COOTAD en relación a la facultad de formación de regiones autónomas que tienen los GAD provinciales; se determinó la viabilidad de conformación de una región

¹⁸ Ecuador, *Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*, Registro Oficial 245, Suplemento, 21 de mayo de 2018, art. 1.

según el artículo 15 del COOTAD entre los GAD provinciales que integran la Circunscripción Territorial Especial Amazónica; y, se desarrollaron criterios jurídicos en torno a la constitucionalidad del segundo inciso del artículo 15 del COOTAD frente a la potestad constitucional de conformación de regiones autónomas que tiene los GAD provinciales de la CTEA.

El presente estudio, se desarrolló desde un paradigma crítico propositivo de carácter cualitativo mediante el método teórico de análisis – síntesis, el cual, permitió un análisis pormenorizado de la situación del nivel de gobierno regional en Ecuador y su relación con la Circunscripción Territorial Especial Amazónica; y, los métodos prácticos: dogmático, hermenéutico y comparativo, pues, se analizó detalladamente las disposiciones constitucionales y legales sobre regiones autónomas en Ecuador, se realizó un ejercicio interpretativo de aquellos preceptos mediante el método sociológico de interpretación jurídica y, por último, se efectuó un estudio comparativo de las regiones administrativas y de planificación de Colombia con la finalidad de asociar aquello con la intención de creación de un GAD Regional en la Amazonía ecuatoriana. También, se utilizó la técnica de la entrevista.

El estudio ha sido importante, se ha realizado una revisión teórica y jurídica del nivel de gobierno regional en el Estado ecuatoriano y, se ha analizado la posibilidad de que las provincias de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica constituyan una región autónoma; a más de ello, se establecieron criterios jurídicos sobre los requisitos y el procedimiento de conformación de regiones determinado en el artículo 15 del COOTAD frente a la potestad o facultad que dispone la norma suprema, lo que permitió analizar la constitucionalidad del segundo inciso del artículo 15 del COOTAD.

CAPÍTULO I: ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA

1.1. La organización territorial en Ecuador

Si bien, se podría hacer una revisión exhaustiva de la historia de la organización territorial en Ecuador, se ha considerado realizar una revisión general y sucinta en base a las constituciones desde el comienzo de la república. Esto permitirá contextualizar la organización político – administrativa que ha tenido el Ecuador a través de los años, para así entender cómo ha sido la estructura organizativa del Estado y, porque, se decidió incluir el nivel regional en la actual organización territorial.

1.1.1. Antecedentes históricos de la organización territorial en Ecuador

Constitución Política de 1830

La constitución de 1830 determinó al naciente Estado republicano como unitario, sin embargo, no llegó a definir con claridad la división territorial del país, puesto que, se conservó, para fines de sufragio, los departamentos de Quito, Cuenca y Guayaquil.¹⁹ Los departamentos tenían su organización administrativa, rentas y representación equitativa en el Congreso.²⁰ El nivel departamental tenía poder y buscaba autonomía frente al Estado central. En cierto modo, se podría decir, el Estado era «débil». No obstante, no existía claridad entorno a las atribuciones y competencias de éstos y los demás subniveles. Se llegó a debatir, incluso, «si los gobernadores debían ser designados por el ejecutivo central o por votación de cada provincia».²¹

No se habla de una verdadera organización político – administrativa descentralizada, si bien, el artículo 53 de la norma, se refiere a la división del territorio del Estado, lo hace con un carácter dependiente del Ejecutivo. El título VII, se refiere a «la administración interior» y divide al Estado en departamentos, provincias, cantones y parroquias, división, que se parece mucho a la actual (regiones, provincias, cantones y parroquias), pero, que dependía de la designación de autoridades desde el Ejecutivo.

¹⁹ Juan Larrea Holguín, *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, vol. I (Loja, Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja, 1998).

²⁰ Enrique Ayala Mora, *Ecuador: patria de todos. La nación ecuatoriana, unidad en la diversidad* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2002).

²¹ Ayala Mora, 47.

La autoridad política del departamento estaba a cargo de un prefecto; el gobernador era quien dirigía la provincia. Se denominaba corregidor a la autoridad de los cantones, y tenientes a quienes gobernaban las parroquias. El artículo 54 establecía que prefectos, gobernadores y corregidores duraban en sus cargos cuatro años, en tanto que, los tenientes lo hacían solo dos. Podían ser reelectos según su buen comportamiento.²²

Constitución Política de 1835

El artículo 3 determinaba que el territorio del Ecuador comprendía a las provincias de Quito, Chimborazo, Imbabura, Guayaquil, Manabí, Cuenca, Loja y el Archipiélago de Galápagos. En cuanto a la división territorial, el artículo 82 estableció los niveles: provincial, cantonal y parroquial. Con relación a 1830, se mantiene la designación de gobernador en el nivel provincial, quien es agente inmediato del poder Ejecutivo. De igual forma, el corregidor y el teniente son quienes regían los cantones y parroquias, respectivamente.²³ El nivel departamental desaparece de la estructura organizativa del Estado.

Constitución Política de 1843

Esta Constitución, en el artículo 79, mantiene la división territorial en provincias, cantones, y parroquias, dirigidas por un gobernador, corregidor y teniente, respectivamente. La designación del gobernador dependía del Ejecutivo previo dictamen del Consejo de Ministros.²⁴ La propia constitución dejaba clara la dependencia natural de dichos funcionarios al poder Ejecutivo.

Además, por primera vez, se estatuye la conformación de un concejo provincial integrado por cinco o siete ciudadanos honrados e independientes, designados por el poder Ejecutivo. La función del concejo era de auxilio o apoyo al gobernador en los casos que este estimase; asimismo, cumplía otras funciones determinadas en la ley.²⁵

Constitución Política de 1845

²² Ecuador, *Constitución del Estado del Ecuador*, Diario de la Convención Nacional 1830, 14 de junio de 1830, art. 54.

²³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Diario de la Convención Nacional 1835, 13 de agosto de 1835, art. 82.

²⁴ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Diario de la Convención Nacional 1843, 01 de abril de 1843, art. 60.

²⁵ *Ibíd.*, art. 80.

El título noveno, artículo 99 determinaba que el territorio, se dividía en provincias, cantones y parroquias. La figura de gobernador, se mantenía (se entiende, para el nivel provincial), mientras que, para cantones y parroquias, la ley establecía las autoridades que debían regentar esos niveles de gobierno. De igual manera, existían concejos municipales, la ley determinó los lugares donde debían establecerse, las atribuciones, el número de integrantes y la duración en el cargo.²⁶

Constitución Política de 1851

Esta constitución mantiene la configuración territorial en provincias, cantones y parroquias. Textualmente prescribía que el «gobierno político de cada provincia, cantón y parroquia residirá en los Gobernadores y más autoridades que establezca la ley».²⁷ Además, hay dos elementos importantes a destacar: se comienza a hablar de «leyes especiales» para regir aquellos lugares (es decir, territorios) que por su aislamiento y distancia no podían ser gobernados como la mayor parte de territorios de la república;²⁸ y, se considera un régimen municipal, es decir, en todas las cabeceras cantonales debían crearse municipalidades.

Constitución Política de 1852

La constitución mantiene prácticamente igual la estructura organizativa del Estado: provincias, cantones y parroquias.²⁹ Respecto a la constitución de 1851, en el asunto de los concejos municipales, determinaba que, sería la ley la que establecería en qué lugares existirían dichos órganos, en otras palabras, no necesariamente, en todos los cantones.³⁰

Constitución Política de 1861

Con esta constitución, se amplían los asuntos relacionados al régimen administrativo interior del Estado. Si bien, la división territorial es la misma (provincias, cantones y parroquias), se determina que el régimen municipal es el que regía a todos los niveles territoriales. Se relega al Estado central a cumplir únicamente las facultades atribuidas en la constitución.³¹ Por otra

²⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Diario de la Convención Nacional 1845, 03 de diciembre de 1845, art. 140.

²⁷ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Diario de la Convención Nacional 1851, 25 de febrero de 1951, art. 94.

²⁸ Constitución Política de la República del Ecuador de 1851, art. 96.

²⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Diario de la Convención Nacional 1852, 06 de septiembre de 1852, art. 98.

³⁰ *Ibíd.*, art. 141.

³¹ Ecuador, *Constitución de la República*, Diario de la Convención Nacional 1861, 02 de mayo de 1861, art. 94.

parte, la dirección política de la provincia estaba en manos de un gobernador, el cantón a cargo de un jefe político, y la parroquia de un teniente. Todos elegidos por sufragio directo y secreto, con la particularidad, en el caso de los gobernadores, de ser elegidos por el Ejecutivo de una terna conformada por los más votados.

Se vuelve a referir, tal cual, lo determinaba la constitución de 1851, de «leyes especiales» para regir a la provincia de Oriente (actual región amazónica) «hasta que el aumento de su población y los progresos de su civilización le permitan gobernarse como las demás».³² Lo cual, nos permite inferir que, desde los inicios de la república, la región amazónica era gobernada por leyes especiales debido a sus particularidades.

Constitución Política de 1869

La división territorial era en provincias, cantones y parroquias;³³ presididos por gobernadores, jefes políticos y tenientes respectivamente. Al igual que en 1861, se determinan disposiciones especiales para la provincia de Esmeraldas y la banda oriental, dadas sus condiciones especiales en términos de población, progreso, aislamiento y distancia.³⁴ Asimismo, se estableció la existencia de municipalidades para todas las capitales de cantón.

Constitución Política de 1878

De acuerdo con la constitución, provincias, cantones y parroquias conformaban la división territorial del Estado, administrados por gobernadores, jefes políticos y tenientes. Se determinó la existencia de cámaras provinciales en los lugares determinados por la ley, y municipalidades en todos los cantones. Se habla ya de la «provincia del Oriente», y, se afirma, que esta, junto con el Archipiélago de Galápagos, debía ser regida por leyes especiales.

Constitución Política de 1884

Esta constitución mantenía la estructura organizativa determinada en su antecesora: provincias, cantones y parroquias. Sobre la provincia de Oriente y el Archipiélago de Galápagos conservaba la consideración de que éstas sean regidas por leyes especiales.

³² *Ibíd.*, art. 98.

³³ Ecuador, *Constitución*, Diario de la Convención Nacional 1869, art. 81.

³⁴ *Ibíd.*, art. 82.

Constitución Política de 1897

Conserva la división territorial en provincias, cantones y parroquias. Referente a la provincia del Oriente, el Archipiélago de Galápagos y lugares aislados o distantes, se establecía el que sean regidos por leyes especiales. Sobre las municipalidades sostenía que éstas, se conformaban para regentar los intereses seccionales.

Constitución Política de 1906

Mantiene el régimen administrativo interior en provincias, cantones y parroquias.³⁵ Las autoridades que gobernaban dichos territorios eran el gobernador (provincia), jefe político (cantón) y teniente político (parroquia).³⁶ Con el fin de velar por los intereses seccionales, se crearon las municipalidades; ya, se hablaba de que estas tenían funciones «privativas» y que debían ser independientes de los demás poderes del Estado.³⁷ Sobre la Región Oriental, se establecía de que eran regidas por leyes especiales.³⁸

Constitución Política de 1929

Esta Constitución, en línea con las anteriores, organiza el régimen administrativo interior del Estado en provincias (gobernador³⁹), cantones (jefe político) y parroquias (teniente político).⁴⁰ Las municipalidades, se mantienen como instituciones autónomas del poder central, y, además, se crean los consejos provinciales. Estos, entre otras cosas, eran encargados de vigilar las obras públicas provinciales, cantonales y parroquiales; coordinar la acción municipal; informar al Congreso y al Ejecutivo sobre las necesidades en territorio.⁴¹

El Archipiélago de Colón (Galápagos) y las provincias de la Región Oriental seguían gobernados por leyes y reglamentos especiales; se exigía que la ley para el régimen de la Región Oriental debía hacer efectiva las garantías constitucionales y el respeto a la propiedad de los pueblos indígenas.⁴²

³⁵ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 262, 24 de diciembre de 1906, art. 111.

³⁶ *Ibíd.*, art. 112.

³⁷ *Ibíd.*, art. 114.

³⁸ *Ibíd.*, art. 116.

³⁹ La figura de gobernador, se mantenía en las provincias, a excepción de Pichincha.

⁴⁰ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 138, 26 de marzo de 1929, art. 137.

⁴¹ *Ibíd.*, art. 139.

⁴² *Ibíd.*, art. 144.

Constitución Política de 1945

Con relación a la organización administrativa que preveían las constituciones anteriores, la Constitución de 1945 determinó disposiciones más amplias en algunos aspectos. Si bien, se mantiene la estructura provincias, cantones y parroquias, se fortalece la figura del consejo provincial, además, se determina que éste tiene algunas atribuciones como: prestación de servicios públicos de interés provincial, realización de obras públicas, determinación de impuestos especiales, entre otros. Además, se dejó abierta la posibilidad de que dos o más consejos provinciales, se unan con el fin de alcanzar objetivos regionales.⁴³ A más de ello, se estatuyen los consejos municipales, y los parroquiales.

Respecto a las provincias de la Región Oriental, se estableció que el Estado debía tener una atención preferente con las mismas y asignar recursos especiales para cumplir ese objetivo.⁴⁴ Se hablaba, también, de «posiciones especiales» para la administración de las provincias amazónicas.

Constitución Política de 1946

Aquí ya, se habla de régimen seccional. La organización, se mantiene en provincias, cantones y parroquias, con la potestad de que las provincias de la Región Oriental y el Archipiélago de Colón (Galápagos) tengan una organización especial.⁴⁵ El Consejo Provincial, se colige como el ente de administración provincial y de relación con el gobierno central; se ratifica su autonomía e independencia de los demás poderes públicos. Se determina la existencia del alcalde en los municipios, elegido por votación popular y secreta.⁴⁶ Además, se fija la autonomía e independencia de las municipalidades.

Constitución Política de 1967

El régimen seccional determinado en esta Constitución lo conformaban las provincias, cantones y parroquias; mismas que tenían autoridades designadas desde el Ejecutivo⁴⁷ y autoridades propias del régimen seccional, esto es, prefectos provinciales, alcaldes y juntas parroquiales. A nivel provincial existía el Consejo Provincial, en el cantón, el Consejo

⁴³ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 228, 06 de marzo de 1945, art. 101.

⁴⁴ *Ibíd.*, art. 98.

⁴⁵ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 773, 31 de diciembre de 1946, art. 124.

⁴⁶ *Ibíd.*, art. 127.

⁴⁷ Gobernador, jefe y teniente políticos, figuras designadas por el poder Ejecutivo.

Cantonal o Municipal, y en las parroquias, la Junta Parroquial. Todos los integrantes de dichos cuerpos colegiados, a más de los prefectos y alcaldes, eran elegidos por votación popular y secreta. Se dejó abierta la posibilidad de que estas entidades constituyan consorcios para el trabajo mancomunado por el bien colectivo; asimismo, varias provincias podían integrar entidades con fines de promoción económico social en el marco de la planificación nacional.⁴⁸ A diferencia de las anteriores constituciones, no se dice nada específico sobre la región Oriental, es decir, no se determinó si la regía una ley especial.

Constitución Política de 1979

El título V abordaba el régimen administrativo y seccional; por primera vez, se divide expresamente este régimen en seccional dependiente y seccional autónomo. El primero, se refería a la designación por parte del Ejecutivo del gobernador, jefe y teniente políticos, en tanto que, el segundo, determinaba la existencia de los Consejos Provinciales y los Municipios; ambos, con facultad legislativa⁴⁹. Los términos «descentralización» y «desconcentración» surgían a nivel constitucional; se hablaba ya de autonomía funcional, económica y administrativa para Consejos Provinciales y Municipios.⁵⁰ En cuanto a la región Oriental, no se determinó que existiera ley específica para su gobierno, por lo, que se entendería, era manejada normalmente bajo los regímenes dependiente y autónomo.

Constitución Política de la República del Ecuador, 1998

El título que abarcaba el régimen administrativo y seccional llevaba por nombre «de la organización territorial y descentralización», lo que evidencia un avance en torno a la consideración de los conceptos «autonomía y descentralización» en los gobiernos seccionales independientes. El Estado, se dividía en provincias, cantones y parroquias, con la opción que, por ley, se creen las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. La descentralización estaba enfocada a la transferencia progresiva de funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos, por parte del Estado central a los gobiernos seccionales autónomos; mientras que, la desconcentración, se refería a la delegación de atribuciones a las autoridades del régimen seccional dependiente.⁵¹

⁴⁸ Ecuador, *Constitución de 1967*, Registro Oficial 133, 25 de mayo de 1967, art. 244.

⁴⁹ Esta facultad era manifestada mediante ordenanzas.

⁵⁰ Ecuador, *Constitución Política del año 1979*, Registro Oficial 800, 27 de marzo de 1979, art. 122.

⁵¹ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998, art. 225.

Sobre la descentralización, el texto constitucional era claro: «en virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias»⁵², en otras palabras, la relación recursos – competencias era inseparable. Para asumir competencias, la entidad seccional tenía que poseer la debida capacidad operativa.

La figura del gobernador, se mantenía en el régimen seccional dependiente; era el representante del Ejecutivo en territorio. En cuanto al régimen seccional autónomo, se dividía en consejos provinciales, concejos municipales, juntas parroquiales y demás organismos para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.⁵³ Las autoridades de estos entes eran elegidas por votación popular.

Por primera vez, se considera en capítulo aparte los regímenes especiales; estos eran constituidos por condiciones demográficas y ambientales. La constitución determinaba claramente que la provincia de Galápagos constituiría un régimen especial. Sobre la región amazónica no existía nada taxativo en ese sentido. No obstante, el texto constitucional, en su artículo 240, establecía: «en las provincias de la región amazónica, el Estado pondrá especial atención para su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad. Se adoptarán políticas que compensen su menor desarrollo y consoliden la soberanía nacional».⁵⁴ En consecuencia, se entiende, a la Amazonía le correspondía un régimen especial.

1.1.2. Organización territorial del Ecuador a partir de la Constitución 2008

La Constitución de la República del Ecuador, aprobada en el año 2008, define al Estado, entre otras cosas, como «unitario», determina, que se organiza en forma de república y, se gobierna de manera descentralizada.⁵⁵ Esto es importante, porque, al plasmar la idea de la «descentralización» desde el artículo primero, prácticamente, se decreta como ha de ser la organización territorial del Estado: descentralizado y autónomo, y considera aspectos geográficos, administrativos, de poder, ejercicio de competencias, etc.

⁵² *Ibíd.*, art. 226.

⁵³ *Ibíd.*, art. 228.

⁵⁴ *Ibíd.*, art. 240.

⁵⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 1.

Ahora, es en el título V, a partir del artículo 238 en, que se determina cómo, se organiza territorialmente el Estado. Este título es mucho más amplio que aquellos acápite que trataban el tema del «régimen seccional», «régimen interno administrativo» o lo que más comúnmente, se conoce como «división político – administrativa» en las constituciones precedentes. En esta constitución (2008), se lo trata como la «organización territorial del Estado», cuestión que va más allá de un simple cambio de denominación⁵⁶. Ya lo decía José Suing, la idea de utilizar el término «organización territorial» implica dejar atrás el de «división territorial», este último tiene una carga negativa al referirse a «división», lo que contradice los principios⁵⁷ elementales del accionar de los gobiernos autónomos descentralizados.⁵⁸

Se revisará brevemente los cinco capítulos del título V «organización territorial del Estado», con el fin de contextualizar, no únicamente la división geográfica como tal, sino, más bien, tener una idea general de los aspectos que sustentan el «se gobierna de manera descentralizada». El capítulo uno habla de los principios generales que guían el accionar de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD): solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana; señala, además, que bajo el concepto de «autonomía», no se permite la secesión del territorio nacional. Se dice que los GAD tienen autonomía política, administrativa y financiera. Designa como GAD a las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.⁵⁹

Asimismo, se determina el Sistema Nacional de Competencias, con carácter obligatorio y progresivo, mismo que pretende dejar atrás la llamada «descentralización a la carta»⁶⁰, presente en los primeros intentos de descentralización, en el que las competencias no estaban claramente determinadas y, por tanto, los gobiernos locales ejecutaban sus atribuciones sin un marco legal de referencia, muchas veces, con superposición de acciones y en contra de la eficiencia que tiene el servicio público y la administración de recursos del Estado. Los GAD tienen facultades ejecutivas en todos los niveles; facultades legislativas únicamente tienen

⁵⁶ La denominación «división político-administrativa» es la comúnmente conocida; además, así, se ha tratado en las distintas constituciones desde el nacimiento de la República en 1830.

⁵⁷ Solidaridad, el equilibrio y la equidad en el territorio son elementos que regentan el accionar de los gobiernos autónomos descentralizados. Ver artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁵⁸ José Suing Nagua, *Gobiernos Autónomos Descentralizados* (Loja: Editorial UTPL, 2010), 15.

⁵⁹ *Constitución 2008*, art. 238.

⁶⁰ Denominación acuñada por Francisco Enríquez Bermeo en *Desarrollo Territorial del Ecuador. Situación actual y perspectivas* (Quito: Abya Yala, 2015).

los GAD regionales, distritos metropolitanos, provinciales y cantonales, en tanto que, las juntas parroquiales tienen facultades reglamentarias. Finalmente, se determina a la planificación como obligatoria para todos los niveles.

El capítulo segundo, se refiere a la organización del territorio, y establece que la división del Estado es regiones, provincias, cantones y parroquias. Respecto a los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas, dice, tienen el carácter de regímenes especiales. Sin embargo, se deja abierta la opción de constituir otros regímenes especiales por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población.⁶¹ Hay que decir que, en este apartado, no se incluye a la región amazónica como un régimen especial, no obstante, en el artículo 250, se dice:

El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*.⁶²

Lo anterior lleva a inferir que las provincias amazónicas no estarían regentadas por un régimen especial, sino, más bien, es el territorio amazónico el que tiene la consideración de especial, dadas sus particularidades ecosistémicas, sus aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales. Debido a ello, la norma suprema determinó como disposición la creación de una ley⁶³ que permita realizar una planificación integral de la Amazonía.

Por otro lado, se fija la posibilidad de conformar mancomunidades entre los niveles regional, provincial, cantonal o parroquial, con el fin de mejorar la gestión de competencias y coadyuvar a los procesos de integración;⁶⁴ además, se determinan los criterios para la conformación de regiones autónomas y distritos metropolitanos. A su vez, como elemento que aporta a la participación ciudadana, se reconoce a las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas, para, que se erijan como unidades básicas de participación en los GAD y dentro sistema nacional de planificación.⁶⁵

⁶¹ *Constitución 2008*, art. 242.

⁶² *Ibíd.*, art. 250.

⁶³ El 21 de mayo de 2018, se publicó en el Registro Oficial la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. La aprobación de la ley (que ordena la constitución) tardó casi 10 años.

⁶⁴ *Constitución 2008*, art. 243.

⁶⁵ *Ibíd.*, art. 248.

El capítulo tercero determina que el GAD regional estará presidido por un gobernador regional y tendrá un consejo regional, ambos electos por votación popular. El consejo provincial lo integran el prefecto y el viceprefecto⁶⁶, como el ejecutivo provincial; y, los alcaldes o concejales en representación de los cantones de la provincia y los representantes de las juntas parroquiales, que actúan como consejeros provinciales. El concejo cantonal está integrado por el alcalde y los concejales, ambos de elección popular, con la debida representación urbana y rural. En el caso del distrito metropolitano autónomo, se establece que es integrado por los concejales y el alcalde metropolitano, electos por votación popular; además, estos distritos fijan regímenes que permitan la administración descentralizada o desconcentrada.

Por otra parte, las juntas parroquiales la integran los vocales electos por votación, con la designación del vocal más votado como presidente. Se habla, también, de las circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas como regímenes especiales; se dice que estas podrán asumir las competencias del respectivo GAD, pero, eso sí, solo provincial, cantonal o parroquial. Además, la unión de dos o más circunscripciones territoriales indígenas conforma una nueva circunscripción.

Finalmente, se define un Consejo de Gobierno para Galápagos con carácter de régimen especial, pero, dependiente del ejecutivo. Los fines del consejo son los de planificar, manejar recursos y organizar las actividades dentro de la provincia con la oportuna coordinación con los GAD municipales, juntas parroquiales y otros organismos dispuestos por la ley.⁶⁷ Se fija como política de Estado, tanto del gobierno central como de los GAD, el desarrollo sustentable de la región amazónica.⁶⁸

El capítulo cuarto desarrolla el régimen de competencias, que, entre otras cosas, determina que hay competencias exclusivas y concurrentes. Establece las competencias del Estado central, de los GAD regionales, provinciales, cantonales (también, distritos metropolitanos) y parroquiales rurales; dice, también, que un nivel de gobierno puede, de manera subsidiaria, abordar una competencia que no le corresponde, siempre y cuando tenga carácter temporal.

⁶⁶ Prefecto y viceprefecto son electos por votación popular en binomio. Son las únicas autoridades de los GAD, que se eligen de esa manera. *Constitución 2008*, art. 252.

⁶⁷ *Constitución 2008*, art. 258.

⁶⁸ *Ibíd.*, art. 259.

A su vez, la constitución determina que un organismo técnico⁶⁹ maneje el sistema nacional de competencias.

Por último, el capítulo quinto, se refiere a los recursos económicos en los GAD. Se determina que estos perciben rentas del Estado, pero, también, generan sus propios recursos. La constitución establece el 15% de los ingresos permanentes y el 5% de los no permanentes (a excepción de los que provengan de endeudamiento público) para los GAD; hay, también, algunos lineamientos para la distribución de recursos. La transferencia de competencias va de la mano con la asignación de recursos, y, en caso de explotación de recursos naturales no renovables, los GAD tienen derecho a participar de las rentas provenientes de dichas actividades.

1.1.3. Autonomía y Descentralización en Ecuador

Autonomía y descentralización son dos conceptos que van de la mano en Ecuador. En torno a ellas existen diferentes visiones y perspectivas; para unos, la descentralización es un fin en sí mismo, para otros, un medio para la gobernabilidad. Aunque, según Ana María Larrea, parece haber consenso en que la descentralización es la «transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos financieros, materiales y tecnológicos de las entidades de la función ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos»⁷⁰, definición que es prácticamente igual a la determinada en el COOTAD: «la descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados».⁷¹

Ahora bien, la descentralización tiene que ir más allá del solo hecho de la transferencia de competencias; Ana María Larrea en concordancia con Barrera, Ramírez y Rodríguez, considera que la descentralización es pensada como la construcción de un nuevo Estado, que suponga un real cambio en la estructura de la nación, que combata las disparidades sociales

⁶⁹ El COOTAD, en el artículo 117, determina que el Consejo Nacional de Competencias es el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias.

⁷⁰ Augusto Barrera, Franklin Ramírez y Lourdes Rodríguez, *Ecuador: Un modelo para [des] armar* (Quito, EC: Grupo Democracia y Desarrollo Local, 1999), 34, citado en Ana María Larrea Maldonado, *Modo de Desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador* (Quito: SENPLADES, 2011), 102.

⁷¹ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 105.

y regionales, que propugne un Estado policéntrico, democrático y participativo,⁷² y más aún, desde la aprobación de la constitución actual, que garantice el buen vivir.

La autonomía es reconocida por la constitución en todos los niveles de gobierno, pero, con la característica diferencial para el gobierno regional, que está regido por un estatuto autonómico propio. Si bien, la norma suprema determina la existencia de autonomía política, administrativa y financiera para los GAD⁷³, a criterio de Marco Elizalde no existiría una verdadera autonomía política; considera que lo menos que aporta la autonomía política a un ente de gobierno, es la posibilidad de crear su propio ordenamiento jurídico, es decir, tener una real potestad legislativa, situación que no parece ser reconocida en Ecuador, pues, a pesar de, que el artículo 240 de la constitución habla de una «potestad legislativa», en la práctica no es así. Sostiene que, desde un punto de vista técnico, hubiese sido mejor tratar a la «potestad legislativa» como «potestad normativa», los GAD no expiden leyes en sentido formal.⁷⁴

Respecto a la autonomía administrativa y financiera, se dice, existen en cierto modo. La primera, se refiere a la capacidad de gestión del GAD, a la toma de decisiones en su ámbito operacional con base en las atribuciones, facultades y competencias determinadas en la constitución y la ley; y la segunda, a la aptitud de manejar y decidir en que invertir los recursos económicos del gobierno seccional, con respeto a la legalidad y transparencia.

Por otra parte, Fernando Buendía considera que el tratamiento que la constitución da al ordenamiento territorial determina el camino que sigue el proceso de autonomía y descentralización en el país.⁷⁵ Es evidente que, en ese proceso está el nuevo nivel de gobierno: las regiones autónomas. En la constitución, se fijan los criterios, procedimiento, tiempo y competencias del GAD regional. Añade Buendía, que la constitución, entre otras cosas: supera el modelo de Estado centralista; amplía los niveles de autonomía en el marco de la unidad del Estado, establece competencias exclusivas a cada nivel de gobierno y crea las regiones autónomas con mayor nivel de competencias propias, concurrentes y residuales; clarifica el accionar de cada GAD en territorio; suprime la duplicación de facultades en

⁷² Ana María Larrea, *Modo de Desarrollo*, 102.

⁷³ *Constitución de la República del Ecuador*, art. 238.

⁷⁴ Marco A. Elizalde Jalil, «Teoría de la Descentralización en el Ecuador. Apuntes conceptuales sobre la descentralización en la Constitución ecuatoriana de 2008», *Revista Jurídica de Derecho Público*: 21-75, <https://bit.ly/2FNFXgu>

⁷⁵ Fernando Buendía, «Régimen del buen vivir, autonomía y descentralización», *La Tendencia. Revista de análisis político*, n.º9 (2009): 121-125, <https://bit.ly/3mDHTJe>

territorio; fomenta la equidad territorial; y acerca el Estado a los ciudadanos con su nivel más próximo: las juntas parroquiales.⁷⁶

En consecuencia, autonomía y descentralización, son elementos importantes en la forma en que el Estado ha de gobernar, y como ya, se ha dicho, van más allá del mero traspaso de competencias. La autonomía, sobre todo la política, tiene que ser fortalecida, y la descentralización entendida «como un proceso de empoderamiento ciudadano para la construcción de modelos de desarrollo endógenos, redistributivos, equitativos, solidarios, participativos y sostenibles».⁷⁷

1.1.3.1. Gobiernos autónomos descentralizados

Los gobiernos autónomos descentralizados son los organismos seccionales encargados de fomentar el desarrollo en sus territorios con base en las competencias determinadas en la constitución y el COOTAD. Para cada nivel territorial, existe un GAD. Así, en las regiones, el Gobierno Autónomo Descentralizado Regional; las provincias, con el GAD provincial; cantones con el GAD municipal; y, finalmente, las parroquias con el GAD parroquial, conocido popularmente como Junta Parroquial. José Suing reflexiona que el nivel regional, tanto en su carácter institucional como el nivel, espacio territorial, es el único que tiene una designación clara como «gobierno regional autónomo» (art. 262) y «región autónoma» (art. 244, 245 y 251) respectivamente.⁷⁸

Como ya, se revisó previamente, el capítulo tercero del título V de la constitución desarrolla algunos asuntos sobre los GAD y los regímenes especiales. La elección de autoridades, la forma en cómo, se integran estos entes, son básicamente los temas tratados; el régimen de competencias, se desarrolla en el capítulo cuarto, no obstante, no se lo examina a profundidad. En un epígrafe posterior, se estudiarán las competencias del Gobierno regional autónomo.

Tabla 1. Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador

GAD	Autoridad ejecutiva	Ente colegiado	Elección
Regional	Gobernador regional	Consejo regional, integrado por consejeros regionales	Electos por votación popular; El consejo regional elige al

⁷⁶ *Ibíd.*, 123.

⁷⁷ *Ibíd.*, 123.

⁷⁸ Suing, *Gobiernos autónomos descentralizados*, 35.

			vicegobernador regional.
Provincial	Prefecto	Consejo provincial: integrado por alcaldes o concejales en representación de los cantones, y por representantes elegidos de entre quienes presidan los GAD parroquiales.	Prefecto y Viceprefecto son electos en binomio por votación popular.
Cantonal	Alcalde	Concejo cantonal, integrado por concejales urbanos y rurales.	Alcalde y concejales son electos por votación popular. El vicealcalde es elegido entre quienes integran el concejo cantonal.
Parroquial	Presidente del GAD parroquial	Junta Parroquial, integrada por vocales.	Los vocales son electos por votación popular; el vocal más votado preside la Junta Parroquial.

Fuente: Constitución de la República del Ecuador, título V, capítulo tercero.
Elaboración propia.

1.2. La región autónoma y el Gobierno Autónomo Descentralizado Regional en Ecuador

1.2.1. La región autónoma en el Estado ecuatoriano

Es el nivel territorial creado por los assembleístas constituyentes en 2008. La historia ecuatoriana evidencia que no han existido, desde los inicios de la república, regiones como tal. Si bien, en la constitución de 1830, se hablaba de departamentos (que podría ser el símil a las regiones), provincias, cantones y parroquias, esta división, no se mantuvo en las constituciones venideras y, más bien, se optó por los niveles provincial, cantonal y parroquial. Sin embargo, si han existido intentos de regionalización en la república. José Suing sostiene que en la década de los 70, por pedido de JUNAPLA⁷⁹, la consultora internacional Orston planteó una propuesta de regionalización; asimismo, académicos y

⁷⁹ Junta Nacional de Planificación, institución encargada del proceso de planificación nacional, sustituida años más tarde por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

políticos, han presentado ideas al respecto.⁸⁰ La idea de la configuración regional ha estado enfocada de forma horizontal, y coincide en cierto modo con la propuesta de la extinta SENPLADES⁸¹ cuando planteó las regiones de planificación y administración del ejecutivo desconcentrado, que pretendían (indirectamente), ser la guía para la creación de las regiones autónomas.

Dentro de la propuesta del SENPLADES, se decía que la decisión tenía el objetivo «de acercar el Estado a la ciudadanía, de alentar el desarrollo de ciudades intermedias y nuevos polos de desarrollo, y de combatir el centralismo y las inequidades territoriales»; además, esta consideraba aspectos físicos, económicos, sociales, demográficos, culturales y otros.⁸² A la final, lo que inició con la denominación de «regiones de planificación y administración», terminaron como «zonas administrativas de planificación»:

Tabla 2. Zonas Administrativas de Planificación

Zona 1	Esmeraldas, Imbabura, Carchi y Sucumbíos.
Zona 2	Pichincha (excepto el Distrito Metropolitano de Quito), Napo y Orellana.
Zona 3	Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza.
Zona 4	Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas.
Zona 5	Santa Elena, Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Samborondón y Durán), Bolívar, Los Ríos y Galápagos.
Zona 6	Cañar, Azuay y Morona Santiago.
Zona 7	El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.
Zona 8	Cantones de Guayaquil, Samborondón y Durán.
Zona 9	Distrito Metropolitano de Quito.

Fuente: Decreto Ejecutivo 357 de 20 de mayo de 2010.
Elaboración propia.

⁸⁰ Suing, *Gobiernos autónomos descentralizados*, 20.

⁸¹ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, suprimida por Decreto Ejecutivo 732 del 13 de mayo de 2019. Fue reemplazada por la actual Secretaría Técnica de Planificación «Planifica Ecuador», adscrita a la Presidencia de la República.

⁸² Ecuador Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, «Reforma Democrática del Estado», *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*, s/f, 30, <https://bit.ly/32MFIHk>

Por otro lado, hay que resaltar que la norma suprema fija un plazo para la conformación de regiones autónomas; la primera disposición transitoria, número 9, determinó que las regiones debían crearse en un plazo máximo de ocho años desde la expedición del COOTAD. Por ende, el COOTAD acogió en su disposición transitoria tercera el plazo de ocho años. No obstante, el artículo 15 de las Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial Suplemento 653 de 21 de diciembre de 2015, reformó el antedicho numeral 9 de la disposición transitoria primera y suprimió la frase «que en ningún caso excederá de ocho años», es decir, con las enmiendas, se pretendía dejar sin un plazo límite la conformación de regiones autónomas.

En 2016, con la expedición de la Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD, se reforma la disposición transitoria tercera de esta ley y, se fija un plazo máximo de 20 años para la conformación de regiones. Sin embargo, mediante Sentencia Nro. 018-18-SIN-CC, de 01 de agosto de 2018 (casos Nro. 0099-15-IN, 0102-15-IN, 0001-16-IN, 0002-16-IN, 0003-16-IN, 0004-16-IN, 0005-16-IN, 0006-16-IN y 0008-16-IN), la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad por la forma, de las enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional en diciembre de 2015, con lo cual, dejó vigente el texto previo a su promulgación, esto es: que el plazo no exceda de ocho años desde la promulgación del COOTAD. Este plazo, no se ha cumplido.

De ahí que, se abren algunas interrogantes al respecto: la sentencia Nro. 018-18-SIN-CC nada dice acerca de la disposición transitoria tercera del COOTAD (plazo de 20 años), pero, se inferiría que al ser una sentencia que deja sin efecto las enmiendas de 2015, la transitoria del COOTAD carecería de validez jurídica, y el plazo de los ocho años sería el válido, y que, dicho sea de paso, habría vencido. En este punto es importante tomar las reflexiones del Dr. José Suing, en el sentido de que sin que haya iniciado el proceso, se ha vencido el plazo, entonces, ¿en qué queda el proceso?; el Dr. Suing considera que «la transitoria era inaplicable porque el proceso ni siquiera, se ha iniciado y la hipótesis de la norma era aplicable para cerrar el proceso ya iniciado, por lo que queda abierta la opción voluntaria»,⁸³ y ante la opción de que algunas provincias puedan o intenten iniciar el proceso, la Corte Constitucional aclararía el tema, dado que, el plazo ha concluido.

⁸³ Suing, «La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano», 67.

Suing reflexiona que el sistema voluntario es el correcto, pero, que, en la forma, que se encuentra estipulado, tanto en la constitución como en la ley, ha imposibilitado que la regionalización, se cristalice.⁸⁴ Pocas han sido las intenciones para iniciar el proceso. Más adelante, se hará una revisión de algunos intentos, entre ellos el que tuvieron líderes amazónicos para impulsar el GAD regional en las provincias amazónicas, cuyo análisis, precisamente, es objeto de este estudio.

1.2.1.1. Consideraciones respecto a las regiones autónomas en la elaboración del COOTAD

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización es el cuerpo normativo que engloba todos los elementos en torno a los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales. En ese sentido, es imperante revisar cuáles fueron las motivaciones para incorporar el nivel regional en la organización político-administrativa del país.

De la revisión exhaustiva del expediente obtenido del sitio web de la Asamblea Nacional, se obtienen elementos que clarifican el porqué de la existencia de las regiones autónomas, las razones para configurar este nivel, así, como los requisitos y criterios, que se consideran para conformar los gobiernos regionales. El reconocimiento de mayor autonomía fue una de las principales motivaciones para reestructurar el tradicional modelo de Estado (provincias, cantones y parroquias) y plantear la idea de un nivel intermedio de gobierno que atienda las demandas locales con una visión más amplia de lo provincial.

El proyecto original⁸⁵ sostenía que la creación de las regiones, se tiene que hacer desde un proceso de integración voluntaria, equitativa y equilibrada de las provincias histórica y culturalmente afines, lo que permitirá una mayor autonomía desde el gobierno regional.⁸⁶ En otras palabras, la iniciativa de regionalización es netamente voluntaria con la particularidad de, que se haga desde la afinidad existente entre provincias vecinas; nada, se dice de una propuesta «horizontal» ni obligatoria, por lo que la decisión de integrar y con quien hacerlo depende únicamente de los GAD provinciales.

⁸⁴ *Ibíd.*, 68.

⁸⁵ El proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización fue presentado en 2009 por el economista Rafael Correa Delgado, ex presidente de la República. Lo conoció la Comisión Legislativa y de Fiscalización, ente transitorio tras la aprobación de la Constitución de 2008.

⁸⁶ Presidencia de la República del Ecuador, «Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD» (2009).

La autonomía pretendía ser fortalecida al implementar, el constituyente, un estatuto de autonomía para las regiones; cuerpo normativo que tiene legitimidad ciudadana al ser aprobado por consulta popular. El COOTAD determinó, también, un sistema nacional de competencias por, el cual, el proceso de descentralización pasaba a ser obligatorio y progresivo, bajo un principio fundamental: la transferencia de competencias tiene que hacerse obligatoriamente con recursos, cuyas asignaciones serán predecibles, directas, oportunas y automáticas.

Hay que subrayar que el COOTAD regula y desarrolla lo contenido en el título V de la norma suprema, esto es, la organización territorial del Estado. El artículo 1 de la Constitución determina que el Estado ecuatoriano, se gobierna de manera descentralizada, por ende, el COOTAD regula lo concerniente al traspaso de competencias desde el Estado central a los gobiernos seccionales, y en esa dirección, la ley de organización territorial explica cómo ha de darse la descentralización que contribuya a fortalecer a un Estado democrático, en el que la toma de decisiones cuente con la participación de todos.

En todo este contexto, las regiones surgen con la intención de generar nuevos polos territoriales que terminen con el modelo centralista y el Estado pase a ser policéntrico. Así, se toman en cuenta todas las necesidades, demandas y reivindicaciones de los territorios con menos oportunidades. Hay que entender que las provincias están limitadas a los momentos que vive la sociedad, las dinámicas son distintas y es necesario mirar el territorio desde una óptica mayor que permita articular esfuerzos para un manejo integral de cuencas hidrográficas, cadenas productivas, desarrollo de los territorios, etc.

Algunos objetivos para la conformación de regiones son: facilitar una mejor gestión de competencias y un efectivo manejo de recursos con la finalidad de abordar asuntos como el fomento a la producción, ordenamiento y gestión de cuencas, transporte y vialidad, impulso a la educación e investigación, entre otros; propender a territorios equilibrados por medio de la unificación de provincias; los territorios con diferentes pisos altitudinales; la solidaridad, se colige como un principio fundamental en este proceso, que las provincias más desarrolladas aporten a las que tienen menor progreso, en caso de, que se conforme una región; buscar la integración más allá de la división provincial, entender que la compleja dinámica actual impide una eficaz coordinación y articulación con el nivel nacional de gobierno; la conformación de regiones es voluntaria y las provincias autodefinen con quien desean conformar una región; y, concebir un proceso de coyuntura horizontal de la nación

con el fin de aprovechar las complementariedades productivas de diferentes niveles ecológicos, para superar el regionalismo.

Finalmente, las regiones potenciarán la autonomía; «las provincias serán quienes definan su propio proyecto de región, de manera que esta será una construcción encaminada a generar consensos entre las diversas voluntades provinciales. No se trata de predefinir una nueva organización territorial, sino, que esta sea el fruto de las aspiraciones, demandas y proyecciones de las poblaciones locales»⁸⁷. La participación es fundamental si, se quiere cristalizar las regiones en Ecuador.

Proyecto del COOTAD presentado por el expresidente Rafael Correa en 2009

En el proyecto original o inicial que presentó el expresidente Rafael Correa a la Comisión Legislativa y de Fiscalización⁸⁸, respecto a las regiones determinaba lo siguiente:

Artículo 11.- Regiones.- La región es la unidad territorial conformada por las provincias que, de acuerdo con el procedimiento y requisitos previstos en la Constitución y la ley, se constituyan como tal.

Artículo 12.- 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 de la población nacional, formarán regiones, de acuerdo a la Constitución y a la presente ley.

Para la conformación de regiones se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas.⁸⁹

De lo anterior, se aprecia que el proyecto inicial trasladó el precepto constitucional del artículo 244 al artículo 12 del COOTAD; no añade ningún elemento más a lo fijado en la Constitución, lo que refleja que la intención era mantener el espíritu del constituyente al establecer los requisitos para la conformación de regiones autónomas. La única observación, que se hace al respecto es que en la Constitución expresamente, se habla de «regiones autónomas», mientras que en el COOTAD solo, se enuncia como «regiones».

De igual forma, en el proyecto inicial, se mencionaba explícitamente que «[...] El Gobierno Regional Autónomo constituye el gobierno intermedio que promueve una acción coordinada y articulada entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el Gobierno Central, a fin

⁸⁷ Presidencia de la República del Ecuador.

⁸⁸ La Comisión Legislativa y de Fiscalización fue creada por el Régimen de Transición tras la aprobación de la Constitución del Ecuador de 2008; esta asumió el papel de una Asamblea Nacional de transición.

⁸⁹ Presidencia de la República del Ecuador, Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD.

de alcanzar el desarrollo integral de los territorios».⁹⁰ Este precepto no consta en el COOTAD que, finalmente, se aprobó; allí, no se menciona el carácter explícito de gobierno intermedio, cuestión que en parte posibilitó cierta fuerza con la, que se había planteado a la región en sus inicios.

Por otro lado, hay que resaltar que la disposición transitoria tercera determinaba incentivos para las regiones, que se crearan con características equitativas y equilibradas; es un requisito el máximo de cuatro provincias y que en conjunto no superen los cuarenta y seis mil kilómetros cuadrados de extensión; además, que abarquen por lo menos dos regiones geográficas naturales y que no sobrepasen el 35% de la población nacional. Esto demuestra que, si bien, la regionalización no tiene un norte obligatorio para hacerse de tal o cual forma, en su momento, se plantearon estos criterios e incentivos para propender por la regionalización horizontal del ex SENPLADES.

Informe para primer debate sobre el proyecto del COOTAD

Luego, de que la Comisión de Gobiernos Autónomos preparara y aprobara el informe de primer debate del COOTAD, se mantuvo la redacción en lo pertinente a las regiones. Prácticamente, se traslada el artículo 244 de la Constitución al artículo 13 del COOTAD, que textualmente establecía:

Artículo 13.- Conformación.- Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en su conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones, de acuerdo a la Constitución y a la Ley.

Para la conformación de regiones se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. Se crearán incentivos económicos y de otra índole para que las provincias se integren en regiones.⁹¹

No obstante, respecto a la naturaleza de las regiones, se quitó la redacción que decía que estas, se configuraban como nivel intermedio de gobierno, y solo, se indicaba que los GAD regionales «son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, integradas por las instancias de participación ciudadana, legislación y fiscalización y ejecutivas [...]».

⁹⁰ Presidencia de la República del Ecuador, 31.

⁹¹ Comisión Especializada de Organización Territorial y Gobiernos Autónomos, «Informe para primer debate sobre el proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización», COOTAD § (2009).

En el proyecto adjunto al informe para primer debate, la disposición transitoria tercera determinaba incentivos adicionales para que las provincias, se integren en regiones equitativas y equilibradas; el texto propuesto decía: «Las regiones que se conformen en un plazo menor al establecido en la Constitución, que por lo menos incorporen dos regiones naturales, recibirán, adicionalmente a los recursos que por ley les corresponde, por diez años transferencias adicionales al impuesto al valor agregado a las nuevas inversiones que se realicen en la región [...]».⁹² La idea de los legisladores no era presionar a que determinadas provincias, se integren, ni tampoco limitar a una extensión territorial; únicamente, se planteaba incentivos para generar una regionalización «horizontal». Sin embargo, aquello no era obligatorio; a la final la decisión siempre estaba en manos de las provincias y a su voluntad.

Informe para segundo debate del proyecto de COOTAD

Se ratifica que la conformación de regiones no es con imposición, pues, la iniciativa es eminentemente voluntaria. Se determina indiscutiblemente que el proceso y los requisitos a cumplir para la conformación de regiones es la extensión territorial, población y por medio de consulta popular, y con la obligatoriedad de, que se haga por ley. El capítulo de Regiones mantiene la redacción de la Constitución (art. 244):

Artículo 15.- 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 de la población nacional, formarán regiones, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Para la conformación de regiones se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. Se crearán incentivos económicos y de otra índole para que las provincias se integren en regiones.⁹³

Además, por primera vez desde el proyecto inicial, se incorpora el proceso de conformación de regiones, con aspectos que la Constitución no determina. Se habla de la iniciativa para la conformación, el proyecto de ley, proyecto de estatuto de autonomía, dictamen de constitucionalidad y la consulta popular. De igual manera, en la disposición transitoria tercera se fijaban incentivos para propender a la integración regional en que por lo menos dos provincias pertenezcan a regiones naturales diferentes.

⁹² Comisión Especializada de Organización Territorial y Gobiernos Autónomos, 141.

⁹³ Comisión Especializada de Organización Territorial y Gobiernos Autónomos, Informe para primer debate sobre el proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Una vez realizado el segundo debate, el pleno de la Asamblea Nacional aprobó el texto definitivo, mantuvo el artículo 15 tal cual, se mencionó anteriormente (en el informe para segundo debate), es decir, no existía límite máximo para la conformación de regiones ni tampoco requisitos obligatorios, más bien, potestativos. El texto respecto a los incentivos adicionales para regiones equitativas y equilibradas eliminó el supuesto de que sean provincias de al menos dos regiones naturales; así, la disposición transitoria cuarta determinó que «[...] las regiones, que se conformen en un plazo menor al establecido en este Código recibirán, adicionalmente, durante diez años, a más de los recursos que por ley les correspondan, transferencias adicionales por las nuevas inversiones que se realicen en la región, en la forma que establezca la ley que regule las finanzas públicas [...]».⁹⁴

Objeción parcial del presidente de la República

Con fecha 3 de septiembre de 2010, el ex presidente de la República del Ecuador, Rafael Correa Delgado, presentó la objeción parcial al proyecto del COOTAD debatido y aprobado por el pleno de la Asamblea Nacional. Con esta objeción, se «transforman» en obligatorios los requisitos que la Constitución (art. 244) determina como potestativos, y, se añade uno más: que la región a conformarse no supere el veinte por ciento del territorio nacional. El argumento que planteó el presidente fue:

Sobre el segundo inciso del artículo 15 del proyecto de ley: Este artículo está orientado a establecer los parámetros para la conformación de regiones. Uno de los aspectos más relevantes es garantizar que esta forma de organización del Estado no atente contra el desarrollo equilibrado y equitativo de las circunscripciones que se creen, a efectos de que la población no sufra desmejoras en su calidad de vida o se presenten diferencias considerables en el desarrollo de unas regiones respecto de otras.

En ese sentido, la creación de regiones debe observar necesariamente la obligatoriedad de buscar el equilibrio interregional [...].⁹⁵

En sesión No. 57, el pleno de la Asamblea Nacional, se allanó a la objeción parcial presentada por el Presidente de la República: precisamente el artículo 15 fue uno de ellos. Así, el texto definitivo del artículo 15 quedó de la siguiente manera:

Artículo 15.- 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.

⁹⁴ Rafael Correa Delgado, «Objeción parcial al Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización» (2010), 261.

⁹⁵ Término Nro. 2 de la objeción parcial presentada por el ex presidente de la República del Ecuador, Rafael Correa Delgado.

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.⁹⁶

Todo el recorrido «histórico» de la construcción del COOTAD permite apreciar que en los debates para fijar los criterios de conformación de regiones predominó la voluntad del constituyente establecido en el artículo 244 de la Constitución. Incluso, en un primer momento, el propio presidente de la República remitió el proyecto (inicial) con el precepto de la norma suprema respecto a la conformación de regiones; no obstante, coincidentemente con las ideas, que se generaron en las Cumbres Amazónicas (como, se analiza más adelante) de crear una región autónoma, el expresidente de la República, Rafael Correa, decide objetar parcialmente el proyecto del COOTAD, y determina, entre otras cosas, la obligatoriedad de los requisitos que la constitución fijó como facultativos, lo que limita las intenciones que nacían desde la Amazonía.

1.2.1.2. Requisitos de conformación de una región autónoma

Se realizará una revisión de los requisitos o criterios constitucionales y legales necesarios para la conformación de una región autónoma. Hay que destacar que ni la norma constitucional ni la ley de la materia (COOTAD) ha fijado como obligatoriedad algún mapa hipotético que deba orientar este proceso; más bien, la facultad de regionalización es voluntaria, y depende del cumplimiento de ciertos elementos, más la voluntad política de los GAD provinciales.

1.2.1.2.1. Requisitos constitucionales

El artículo 244 de la constitución, sobre la integración de regiones, determina:

- Que sean dos o más provincias con continuidad territorial;
- Que las provincias interesadas en formar la región, en su conjunto, superen los veinte mil kilómetros cuadrados (20.000 km²) en superficie;

⁹⁶ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 15.

- Que el número de habitantes de la región a conformarse sea superior al cinco por ciento de la población nacional, esto es: que supere los 850.000⁹⁷ habitantes.

Estos son los tres requisitos elementales que la norma constitucional ha establecido; sin embargo, el mismo artículo señala que las provincias «(...) formarán regiones de acuerdo con la ley (...)»,⁹⁸ lo que significaría que la ley debía fijar el procedimiento a seguir con más detalle. Sin que eso signifique algún aumento de requisitos básicos, el constituyente en su momento consideró que la continuidad territorial, el superar los 20.000 km² en territorio, y sobrepasar los 850.000 habitantes, eran los necesarios para conformar una región autónoma.

Además, el artículo 244 plantea otros criterios de carácter opcional, potestativo, voluntario, pero, no obligatorio. El texto dice que «se procurará»:

- El equilibrio interregional;
- La afinidad histórica y cultural;
- La complementariedad ecológica; y,
- El manejo integrado de cuencas.

Por lo, que se intuye que las provincias interesadas en impulsar una región autónoma deben obligatoriamente cumplir los requisitos de superficie (más de 20.000 km²), población (más de 850.000 habitantes) y que superen el número de dos; y, opcionalmente decidir si, se atienden a los otros criterios que dicta el enunciado constitucional. Finalmente, para fomentar la regionalización, la constitución ordena que sea la ley la que dicte incentivos económicos y de otra naturaleza.

1.2.1.2.2. Requisitos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El objetivo de revisar los requisitos estipulados en el COOTAD es equiparar estos con lo que dice la Constitución; verificar si existe concordancia con la ley fundamental, si la ley no la contraría, y más que todo, porque, el COOTAD es encargado, por mandato supremo, de

⁹⁷ Cálculo realizado sobre 17.000.000 de habitantes, con base en las tendencias de población del Instituto Nacional de Estadística y Censos; a fecha 19 de septiembre de 2020, el contador poblacional del INEC marcaba 17.571.170 ecuatorianos. Sitio web: <https://bit.ly/3iQbPpJ>

⁹⁸ *Constitución 2008*, art. 244.

fijar el procedimiento para la conformación de regiones, a más de ser la ley que determina competencias y demás asuntos relacionados a los GAD.

Pero, antes de repasar los elementos, hay que decir que el COOTAD ya no denomina a las regiones como «autónomas» y, aunque, parezca un asunto de solo denominación, si es un tema que contraviene la esencia misma con la que nació la idea del nivel regional. Que la propia ley de los gobiernos seccionales deje de lado aquel detalle, demostraría la poca importancia que el legislador dio al rol que el gobierno regional tenía que cumplir: registrarse como el nivel de gobierno intermedio, con un estatuto autonómico que le permita asumir su propia dirección y gobierno, y facultades legislativas que le permitan crear normas regionales sólidas e influyentes.

Ahora bien, los requerimientos del artículo 15 del Código Orgánica de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización son los siguientes:

- Dos o más provincias con continuidad territorial;
- Superficie regional que supere los veinte mil kilómetros cuadrados (20.000 km²);
- Número de habitantes superior al cinco por ciento de la población nacional (más de 850.000 personas).

Hasta aquí, son los mismos requisitos que determina la Constitución. Incluso, al final del primer inciso del artículo 15, se dice que las provincias «formarán regiones de acuerdo con la Constitución y la ley».⁹⁹ Esto es, lo que dictamina la Constitución son elementos *sine qua non* para la formación de regiones, y la ley lo que hace es clarificar el procedimiento, pero, sin contrariar a la norma suprema. Y es quizás por eso que el primer inciso es prácticamente «copia» de lo dispuesto en el 244 de la constitución.

No obstante, el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD asume una posición contraria a la Constitución. Mientras esta última consideraba otros criterios con carácter optativo, es decir, discrecionales para la conformación de regiones, el COOTAD los dictamina como «obligatorios»: en la Constitución, se dice «se procurará», en el COOTAD «se requerirá y

⁹⁹ COOTAD, art. 15, primer inciso.

garantizará obligatoriamente»; por lo, que se tendría un precepto normativo que adolecería de inconstitucionalidad, criterio que, también, es compartido por el Dr. José Suing Nagua¹⁰⁰.

Los criterios que la ley les da el carácter de obligatorios son:

- Que exista equilibrio interregional;
- Afinidad histórica y cultural;
- Complementariedad ecológica; y,
- Manejo integrado de cuencas.¹⁰¹

Y a más de ello, añade otro criterio (que la constitución jamás considera): el territorio de la región a conformarse no supera el veinte por ciento (20%) del total del territorio nacional, es decir, 51.274 km².¹⁰² Por lo tanto, la ley ha aumentado un elemento más que en su momento el constituyente no consideró. Dicho sea de paso, elemento que no podía pasar desapercibido, más aún si la propia norma constitucional determina el rango superior a veinte mil kilómetros cuadrados para la creación de regiones autónomas, en otras palabras, el tema de superficie si fue debatido por la Asamblea Constituyente. Por último, la ley ratifica la creación de incentivos a favor de la regionalización.

1.2.1.3. Procedimiento de constitución de una región autónoma

El procedimiento para la conformación de una región autónoma lo determina la Constitución y el COOTAD; si bien, la iniciativa tienen las provincias por medio de sus consejos provinciales, la creación de regiones no es obligatoria, tiene carácter voluntario. No obstante, el constituyente estableció una transitoria con un plazo límite. Plazo, que ya, se ha dicho, no se ha cumplido; más bien, ha tenido una serie de cambios que, ahora, dejan el tema para el análisis y la discusión. Con el fin de hacer una comparación entre la norma constitucional y la ley de la materia, se revisan los detalles y el paso a paso para la configuración del nivel regional.

1.2.1.3.1. Procedimiento determinado en la Constitución

¹⁰⁰ Con fecha 13 de mayo de 2020 el Dr. José Suing Nagua responde una serie de preguntas relacionadas con este tema. La consulta, se hizo vía email, a la que el Doctor muy gentilmente accedió.

¹⁰¹ COOTAD, art. 15, segundo inciso.

¹⁰² *Ibíd.*, art. 15, segundo inciso. El territorio total del Ecuador es de 256.370 km², por lo que el 20% sería 51.274 km².

El artículo 245 dispone que los GAD provinciales preparen un proyecto de ley de regionalización y un estatuto de autonomía regional. El proyecto de ley tiene que ser presentado a la Asamblea Nacional, y el proyecto de estatuto autonómico a la Corte Constitucional; al legislativo para que apruebe el proyecto en un plazo de 120 días, y a la Corte para que emita el dictamen de constitucionalidad del estatuto en un plazo de 45 días. Si la Asamblea Nacional, no se pronunciare dentro del plazo señalado, se entiende que al proyecto de ley ha sido aprobado; sin embargo, el precepto constitucional, también, determina que los legisladores niegan el proyecto, siempre y cuando lo hagan con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional. Situación similar sucede con la Corte: si, no se pronuncia un dictamen dentro del plazo, se entenderá que este es favorable.

Ahora bien, la constitución no es clara respecto al orden de presentación del proyecto de ley y el estatuto autonómico; tampoco, se habla de algún término o plazo para presentar el estatuto autonómico, en caso de presentar, primero, el proyecto de ley (que se entendería lo más obvio). Al no tener esa claridad, se pensaría que el proceso, se realiza a la par, con cálculo en los tiempos una vez ingresado el proyecto de ley a la Asamblea Nacional, o quizás a la espera de un resultado favorable de esta, o en su defecto, que se haya cumplido el tiempo sin pronunciación.

En el escenario de que tanto la ley que crea la nueva región y el estatuto autonómico hayan sido aprobados, las autoridades electorales convocan a una consulta popular para que los ciudadanos, se expresen por la aprobación o negativa del estatuto autonómico de la región naciente. Para la aprobación, se requiere la mayoría absoluta de los votos válidos en cada provincia. Con la aprobación de la consulta popular entra en vigor la ley de regionalización y el estatuto de autonomía regional, y a partir de allí, se tiene un plazo de 45 días para convocar a elecciones de autoridades: gobernador y consejeros regionales.

Asimismo, es importante reflexionar sobre ¿qué pasaría si en alguna provincia, no se consiguen los votos válidos para aprobar el estatuto de autonomía regional? Lo obvio: al no ser aprobado, ni estatuto ni ley entrarían en vigor, por lo que, en la práctica, no se conformaría la nueva región. El problema, se presenta en que la constitución no establece cuál sería el siguiente paso en ese supuesto; ¿podrían los GAD interesados volver a intentar la regionalización?, si es así, ¿en qué tiempo? Temas que de seguro desarrolla la ley de la materia y, se revisarán en el siguiente acápite.

1.2.1.3.2. Procedimiento determinado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

La ley, cuya función es establecer reglas claras y desarrollar lo dispuesto en la constitución sin contravenirla, en el artículo 16, se refiere al proceso de conformación de regiones (sin el término «autónomas»), y lo hace de una forma más entendible. Describe la iniciativa, el proyecto de ley, el proyecto de estatuto de autonomía, el dictamen de constitucionalidad, la consulta popular, la vigencia de la ley y el estatuto, la nueva consulta (en caso de, que se necesite), y la reforma al estatuto.

La iniciativa, tal como manda la constitución, la tienen los GAD provinciales. El COOTAD detalla como procede esta iniciativa. Es el consejo provincial el encargado de aprobar la propuesta de iniciar un proceso de regionalización, y lo hace por medio de una resolución; acto administrativo que es aprobado por las dos terceras partes de los miembros del consejo. Con la resolución aprobada, se tiene vía libre para elaborar los proyectos de ley y estatuto de autonomía regional.

Mientras la Constitución solo habla de «proyecto de ley» sin determinar mayores detalles, la ley concreta los elementos que contiene dicho proyecto. Engloba la declaración de creación y la delimitación del territorio que será la futura región; en la exposición de motivos, se tiene que mencionar el sustento que justifique, que se da cumplimiento a los principios, requisitos y criterios constitucionales.¹⁰³ Se prohíbe la modificación de límites territoriales de las provincias involucradas.

A diferencia de la constitución, el COOTAD si, se refiere a la participación del Presidente de la República en el proceso. Dice expresamente que el proyecto de ley es entregado al primer mandatario, para que este revise el cumplimiento de criterios y requisitos constitucionales y legales; y envíe el proyecto a la Asamblea Nacional para, que se inicie el trámite respectivo. Es de entender que el legislador determinó que sea el presidente el encargo de presentar el proyecto, esta es su atribución exclusiva, tal cual, lo establece el artículo 135¹⁰⁴ de la constitución. Una vez que la Asamblea reciba el proyecto de ley tiene

¹⁰³ COOTAD, art. 16.

¹⁰⁴ Art. 135 de la Constitución: «Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que [...] modifiquen la división político administrativa del país».

el plazo de 120 días para aprobarlo o negarlo (con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes¹⁰⁵), o en su defecto, por falta de pronunciamiento, la ley, se entiende aprobada.

Asimismo, se fijan que aspectos considera el estatuto de autonomía: denominación, símbolos, principios, organismos del GAD regional, estructuras desconcentradas para la gestión, sede, competencias que tendrá, bienes, rentas y recursos propios.¹⁰⁶ Esto tampoco detallaba la constitución.

Por otro lado, sumado al plazo de 45 días que la Corte Constitucional tiene para emitir dictamen de constitucionalidad del estatuto de autonomía, se aclara cómo proceder en el supuesto de que la Corte considere que hay disposiciones contrarias a la constitución. Si fuera el caso, la Corte devuelve el proyecto a los prefectos para que estos realicen las correcciones respectivas y lo vuelvan a presentar. La ley fija el plazo de 10 días para que la Corte, se vuelva a pronunciar. Si aun así la Corte emitiese dictamen negativo, se podrá realizar las reformas al estatuto e iniciar el trámite nuevamente. Lo que no es muy claro en este punto es cuántas veces, se vuelve a presentar el trámite. Se creería, hasta que el estatuto esté conforme con las normas constitucionales y, así, lo considere la Corte.

Con el dictamen a favor del proyecto de estatuto de autonomía y la ley de regionalización aprobada, los prefectos tienen que solicitar al Consejo Nacional Electoral (CNE), en un tiempo¹⁰⁷ de 15 días, que se convoque a consulta popular con el fin de que los ciudadanos, se pronuncien sobre el estatuto de autonomía. Recibido el pedido, la autoridad electoral tiene 45 días para convocar a la consulta popular. Consulta que es financiada por los GAD provinciales interesados, y realizada en la misma fecha en todas las provincias.

Tal cual, lo dice la constitución, la ley lo ratifica: si la consulta popular es aprobada con la mayoría absoluta de los votos válidos en todas las provincias involucradas, la ley que crea la región y el estatuto de autonomía pasan a tener vigencia y son publicados en el Registro Oficial. Desde la publicación de los antedichos instrumentos normativos corre el plazo de 45 días para que el CNE convoque a elecciones regionales de gobernador y consejeros. Los asambleístas regionales son elegidos en el proceso electoral nacional, que se avecine.

¹⁰⁵ Solo para negar el proyecto, se determina que es necesario el voto de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional; no así para aprobarlo. Ver artículo 245 de la Constitución.

¹⁰⁶ *Ibíd.*, art. 16.

¹⁰⁷ Es importante aclarar que la ley no refiere específicamente si son días término o es un plazo.

¿Pero, qué pasa si la consulta no es aprobada? Cómo ya, se reflexionó, no se configuraría la región porque ni ley ni estatuto entrarían en vigor, y ante ese panorama el COOTAD determina, que se convoca a una nueva consulta popular, pero, solo en las provincias donde no haya sido aprobado el estatuto. Se lo hace por iniciativa del consejo provincial respectivo.¹⁰⁸ Para terminar, el artículo 16 del COOTAD refiere a la posibilidad de realizar reformas al estatuto de autonomía, con los procesos que este determine previo dictamen de la Corte Constitucional.

1.2.2. El Gobierno Autónomo Descentralizado Regional en Ecuador

Como, no se ha iniciado oficialmente algún proceso de regionalización, no se ha llegado a crear la institución que regenta el nivel regional en el Estado: el GAD Regional, al que José Suing prefiere denominar como gobierno regional autónomo¹⁰⁹ (quizás para darle una diferenciación frente a los otros gobiernos seccionales), dado que, los GAD regionales emergen con la idea de ser los niveles intermedios de gobierno, fomentar nuevos polos de desarrollo¹¹⁰ y asumir la autonomía en su mayor expresión, pues, son los únicos, que se organizan bajo un estatuto de autonomía.

El GAD regional es una persona jurídica de derecho público, que al igual que los demás gobiernos seccionales, tiene autonomía política, administrativa y financiera. El ejercicio de gobierno, se desarrolla a través de las funciones: de legislación, normatividad y fiscalización; de ejecución y administración; y, de participación ciudadana y control social.¹¹¹ Los órganos que lo integran son: en el ejecutivo, el gobernador regional, y en el legislativo y cómo cuerpo colegiado, el consejo regional, conformado por el propio gobernador y por consejeros regionales; ambos de elección popular. El vicegobernador regional es electo de entre los miembros del consejo regional, situación similar a lo que sucede con los gobiernos municipales. El período de funciones de las autoridades es de cuatro años y, también, tienen la posibilidad de elegir representantes a la Asamblea Nacional, es decir, legisladores regionales, de acuerdo con lo que determina la ley electoral.

¹⁰⁸ COOTAD, art. 16.

¹⁰⁹ En su obra «Gobiernos Autónomos Descentralizados» (2010), el Dr. José Suing utiliza esta denominación para referirse al gobierno regional. A más de ello, la propia constitución utiliza esa denominación, cosa que no ocurre en el COOTAD.

¹¹⁰ En su tesis doctoral «La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano», el Dr. José Suing reflexiona sobre uno de los propósitos por las, que se instaure el nivel regional: crear nuevos polos de desarrollo.

¹¹¹ COOTAD, art. 29.

El estatuto autonómico, se constituye en herramienta principal para guiar su accionar. Como, se dijo, en este, se determinan aspectos organizativos, de gestión, mecanismos de participación ciudadana, sede, símbolos, principios, recursos y las competencias que, inicialmente, asume el gobierno regional en base a lo determinado en la constitución y la ley, en el marco de la descentralización. Además, el gobernador regional participa de un gabinete territorial de consulta convocado por el Presidente de la República de manera periódica.¹¹²

1.2.2.1. Competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Regional

Desde la constitución de 2008 el proceso de descentralización toma una mejor forma con respecto a los años anteriores; así, se organiza el régimen de competencias por medio del Sistema Nacional de Competencias y, se crea un organismo técnico llamado a regular asuntos en esta materia: el Consejo Nacional de Competencias (CNC), ente conformado por representantes de cada nivel de gobierno.¹¹³ En esa línea el capítulo cuarto del título sobre la organización del territorio determina las competencias exclusivas de los niveles central¹¹⁴, regional, provincial, municipal y parroquial. Pero, antes de proceder a revisar las del nivel regional, es necesario conocer conceptos claves del COOTAD en torno al tema.

Así, el capítulo II del título V define los términos «sectores», «competencias» y «facultades». Los sectores son áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado y, se clasifican en sectores privativos, estratégicos y comunes;¹¹⁵ los privativos corresponden exclusivamente al Ejecutivo y, no se descentralizan; estratégicos son los que el Estado por medio de sus niveles de gobierno, se reserva todas sus competencias y facultades, pero, con la característica que la facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión corresponden exclusivamente al gobierno central, y las demás facultades y competencias son concurrentes en los niveles de gobierno;¹¹⁶ y, los sectores comunes son todos los demás susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración, sin olvidar el principio de subsidiariedad.¹¹⁷

¹¹² *Constitución de la República del Ecuador*, art. 256.

¹¹³ *Ibíd.*, art. 269.

¹¹⁴ A decir del Dr. José Suing no había necesidad de hablar de Estado «central», solo existe un Estado y las competencias exclusivas son las que corresponden únicamente a la Función Ejecutiva más que al Estado como tal.

¹¹⁵ *COOTAD*, art. 109.

¹¹⁶ *Ibíd.*, art. 111.

¹¹⁷ *Ibíd.*, art. 112.

En tanto que, las competencias son capacidades de acción, es decir de intervención, que tiene un nivel de gobierno en un sector determinado y, se ejercen por medio de facultades;¹¹⁸ la ley distingue las competencias exclusivas y las concurrentes. Las primeras corresponden únicamente a un nivel de gobierno, pero, se deja la opción de realizarlas de forma concurrente; las segundas son aquellas cuya titularidad la tienen varios niveles de gobierno y son gestionadas obligatoriamente de forma concurrente, o sea, con la participación de más de un nivel de gobierno. Para evitar la superposición de funciones, el CNC determina directrices mediante resoluciones de obligatorio cumplimiento. Finalmente, las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia, y son: la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión.¹¹⁹

Las competencias exclusivas del gobierno regional autónomo, se encuentran en el artículo 262 de la constitución, sin que este enlistado, se constituya cómo único, pues, se deja abierta la posibilidad de que el GAD regional asuma competencias por ley o en su propio estatuto de autonomía, siempre y cuando tenga el consentimiento del sistema nacional de competencias. En ese sentido el gobierno regional tiene competencias para:¹²⁰

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.

¹¹⁸ *Ibíd.*, art. 113.

¹¹⁹ *Ibíd.*, art. 116.

¹²⁰ *Constitución de la República del Ecuador*, art. 262.

6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
7. Fomentar las actividades productivas regionales.
8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Ahora bien, el artículo 32 del COOTAD prácticamente es una «foto» de las competencias determinadas en la constitución, no añade otra, y únicamente detalla ciertas cosas en algunas de estas. Sobre la competencia de planificación del territorio precisa, que se realizará en coordinación con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad.¹²¹ Respecto al tránsito y el transporte regional especifica que será solo el de tipo terrestre, es decir, no se incluye transporte aéreo o fluvial¹²², por ejemplo.

Sobre la determinación de políticas de investigación e innovación del conocimiento, en el COOTAD ya no existe la competencia; el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación¹²³, con la disposición reformativa cuarta (4.1) derogó esa competencia, no obstante, la constitución aún la considera, por lo que seguiría vigente.

Por otro lado, es importante repasar algunas ideas planteadas por el Dr. José Suing. Si bien, las competencias han sido un intento positivo por dar racionalidad a la ejecución de potestades públicas en territorio, aún existen detalles que tienen que ser mejorados; hay competencias que en la práctica no son competencias o que tienen poca precisión conceptual. El tratamiento, que se da las competencias «exclusivas» es de por sí contradictorio (en su definición), por ejemplo, la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, o, la

¹²¹ COOTAD, art. 32.

¹²² Es importante hacer énfasis en este detalle, la región amazónica si utiliza el transporte aéreo (aunque, no en grandes proporciones), sobre todo para llegar a comunidades lejanas e, incluso, el transporte fluvial. Alguna vez existió la intención de conectar la región amazónica ecuatoriana con la brasileña que era parte del llamado Eje Multimodal Manta – Manaus.

¹²³ El Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación fue publicado en el Registro Oficial Suplemento 899 de 09 de diciembre de 2016.

gestión de la cooperación internacional son exclusivas para todos los gobiernos autónomos descentralizados.¹²⁴

1.3. Las provincias amazónicas frente a la regionalización en Ecuador

Si bien, la regionalización no ha iniciado con alguna decisión concreta, si han existido iniciativas desde algunos sectores, y precisamente uno de ellos ha sido la que plantearon en su momento líderes amazónicos, autoridades locales (prefectos, sobre todo), legisladores y actores políticos. Tras la inclusión del nivel regional en la constituyente de Montecristi, emergieron voces que plantearon la idea de que las seis provincias amazónicas, se integren en una sola región con el fin de generar un nuevo espacio de desarrollo, luchar contra las desigualdades (que por años ha sufrido la Amazonía), valorar sus particularidades, su biodiversidad, sus recursos, su cultura, los pueblos indígenas, en fin, en base a todo ello, cohesionar la unidad regional y conformar el gobierno regional autónomo de la Amazonía.

El primer tropiezo que tuvo las primeras intenciones fue con la aprobación del COOTAD en el año 2010. Aquí, como, se analizó, se «transformaron» a obligatorios criterios que eran potestativos y, lo que es peor, se añadió un requisito más con carácter limitante (el territorio de la región a conformarse no supere el 20% de la superficie nacional)¹²⁵. A más de ello, existieron decisiones políticas desde el poder central para impedir la concreción de la idea. Justamente, en torno al sueño de la región, se realizan las primeras Cumbres Amazónicas con la presencia de todos los prefectos amazónicos, actores sociales, políticos y la sociedad civil de la región. A la par, se presentaron demandas de inconstitucionalidad en contra del artículo 15 del COOTAD, con el fin de dejar sin efecto aquellos cambios que no dispone la Constitución y dar viabilidad a la regionalización. Ni lo uno ni lo otro prosperó. Las intenciones quedaron en intenciones.

El tema, no se ha vuelto a discutir, porque, a todo lo anterior, se sumó el temor de los prefectos a, que se afecte a las provincias, pierdan poder, atribuciones e influencia. Surgieron voces «técnicas» que sostenían que no era viable, que era crear más burocracia, que no tendría los resultados esperados. Tras ese escenario, las Cumbres Amazónicas terminan impulsan la mancomunidad de gobiernos autónomos provinciales de la Amazonía, CONGA,

¹²⁴ Suing, «La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano», 218.

¹²⁵ Con la unión de las seis provincias amazónicas, se supera el 20% del territorio nacional.

y la discusión pasa a centrarse en la exigencia de la Ley Amazónica¹²⁶ (artículo 250 de la constitución), misma que sería aprobada diez años después desde la vigencia de la Constitución. La Ley Amazónica crea un organismo técnico para liderar la planificación integral de la Amazonía: la Secretaría Técnica de la CTEA. Organismo que es dependiente del Ejecutivo, sin capacidad ejecutiva y carente de autonomía.

Por otra parte, la Constitución reconoce regímenes especiales como el de Galápagos o las Circunscripciones Territoriales Indígenas, pero, no le da ese carácter a la región amazónica (en el sentido del régimen, del gobierno); no obstante, la reconoce como una «circunscripción territorial especial» sujeta a un desarrollo sustentable en base a sus condiciones especiales. De ahí, que se trae nuevamente al análisis y al debate, la idea de concebir una región autónoma sobre la condición especial (reconocida constitucionalmente) de la Amazonía.

Se estudia el rol del Consejo y la Secretaría Técnica de la Amazonía, y qué diferencias tiene con las funciones y atribuciones de un eventual gobierno regional. ¿Acaso un GAD Regional Amazónico, con los aspectos positivos de la ley amazónica (con las debidas reformas) impulsaría un nuevo polo de desarrollo del país, derrumbaría las inequidades y fomentaría el desarrollo sustentable de la región? Respuesta que, de seguro, se tendrá al final de este trabajo.

Finalmente, se analiza una presumible inconstitucionalidad (acápito cuarto) del segundo inciso del artículo 15 del COOTAD y, se reflexiona sobre la experiencia de la región amazónica colombiana en el proceso de regionalización: ya ha iniciado en el hermano país. De cierto modo el derecho comparado da las luces y el impulso para rescatar el propósito de conformar la región autónoma en la Amazonía ecuatoriana.

1.3.1. La Circunscripción Territorial Especial Amazónica

En el marco de la organización territorial del Estado ecuatoriano, se determinan, a más de los niveles regional, provincial, cantonal y parroquial, regímenes especiales. Por consideraciones de población, los distritos metropolitanos autónomos; por asuntos de conservación ambiental, el régimen de gobierno de Galápagos; y, por aspectos étnico-

¹²⁶ Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica; en su denominación corta: Ley Amazónica o Ley de la Amazonía.

culturales, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias. Sobre la región amazónica ecuatoriana¹²⁷, la Constitución textualmente dice:

El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*.¹²⁸

Lo anterior significa que, existe un reconocimiento especial al territorio de las provincias amazónicas, no obstante, no se determina explícitamente, que se coliga como un régimen especial, al igual que Galápagos o las circunscripciones territoriales indígenas; en el caso de estos últimos la norma constitucional claramente habla de «régimenes especiales». Sin embargo, para Roberto Viciano Pastor, tanto la provincia de Galápagos como la circunscripción territorial especial amazónica constituyen regímenes especiales por conservación ambiental,¹²⁹ reflexión que es compartida por José Suing, quien considera que la región amazónica es régimen especial por razones de protección de la biodiversidad del ecosistema amazónico, aunque, añade, tiene un carácter excepcional, al no poder modificar ni organización ni estructura institucional, el art. 259 de la Constitución establece que los GAD amazónicos adoptarán políticas de desarrollo sustentable que permitan, entre otras cosas, compensar inequidades en la región.¹³⁰

Para Viciano Pastor, «el régimen especial no tiene un contenido constitucional homogéneo»,¹³¹ el reconocimiento como «régimen especial», no se presenta igual en los distritos metropolitanos, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, la provincia de Galápagos y la región amazónica. Así, en el caso de la Amazonía, nada dice la Constitución sobre si sus provincias podrán ser parte de alguna región, que se creare por fuera de la circunscripción territorial especial, o si, al contrario, al ser un territorio

¹²⁷ La expresión «región amazónica ecuatoriana» tiene el significado de espacio geográfico natural del ecosistema amazónico, tal como se lo ha tratado desde siempre. No como «región» en el sentido de nivel de gobierno.

¹²⁸ *Constitución de la República del Ecuador*, art. 250.

¹²⁹ Roberto Viciano Pastor, «Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución ecuatoriana de 2008», en *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional, 2009), 115.

¹³⁰ Suing, «La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano», 171.

¹³¹ Viciano Pastor, «Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución ecuatoriana de 2008», 115.

especial, necesariamente, se configuraría un gobierno regional. A decir de Viciano, esto podría chocar con la idea de la regionalización horizontal.¹³²

Por otra parte, para dar mayor claridad y entendimiento sobre lo que significa ser «circunscripción territorial especial», es importante desarrollar las definiciones de cada uno de esos términos. Según el diccionario panhispánico del español jurídico, «circunscripción» es una «división administrativa, electoral o eclesiástica»;¹³³ el diccionario de la lengua española lo define como «división administrativa, militar, electoral o eclesiástica de un territorio».¹³⁴ Por ende, para el contexto en, que se enmarca (la organización territorial), circunscripción es una división administrativa. Ahora bien, el término territorial es un adjetivo «perteneiente o relativo al territorio»,¹³⁵ y territorio es una «porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.»,¹³⁶ o, una «circunscripción o espacio que es un elemento esencial del Estado y de otras entidades territoriales, como los municipios».¹³⁷ Por último, especial es un adjetivo que indica que algo es «singular o particular, que se diferencia de lo común o general»;¹³⁸ algunos sinónimos son único, exclusivo o propio.

De ahí que, la circunscripción territorial especial amazónica es la división administrativa, que se encuadra en los límites de las seis provincias amazónicas y que tiene una gestión diferenciada de las otras regiones naturales del Ecuador, debido, principalmente, a sus condiciones ecosistémicas y de biodiversidad; lo que hace necesario, que se fomente un desarrollo sustentable en su territorio, con aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales. Para cumplir ese objetivo, la constitución manda crear una ley que permita

¹³² *Ibíd.*, 116.

¹³³ RAE, «Definición de circunscripción - Diccionario panhispánico del español jurídico – RAE», Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española, accedido 22 de septiembre de 2020, <https://dpej.rae.es/lema/circunscripci%C3%B3n>.

¹³⁴ RAE- ASALE, «circunscripción | Diccionario de la lengua española», «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario, accedido 22 de septiembre de 2020, <https://dle.rae.es/circunscripci%C3%B3n>.

¹³⁵ RAE- ASALE y RAE, «territorial | Diccionario de la lengua española», «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario, accedido 22 de septiembre de 2020, <https://dle.rae.es/territorial>.

¹³⁶ RAE- ASALE y RAE, «territorio | Diccionario de la lengua española», «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario, accedido 22 de septiembre de 2020, <https://dle.rae.es/territorio>.

¹³⁷ RAE, «Definición de territorio - Diccionario panhispánico del español jurídico – RAE», Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española, accedido 22 de septiembre de 2020, <https://dpej.rae.es/lema/territorio>.

¹³⁸ RAE- ASALE y RAE, «especial | Diccionario de la lengua española», «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario, accedido 22 de septiembre de 2020, <https://dle.rae.es/especial>.

realizar una planificación integral en la circunscripción, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el buen vivir.¹³⁹

Así pues, tras una espera de casi 10 años, se aprobó la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, normativa que, dadas las peculiaridades biofísicas y socioculturales de la región, constituye la CTEA para determinar políticas, lineamientos y normativas especiales, y realizar una planificación integral específica enmarcada en el Sistema Nacional de Planificación. Dicha planificación cuenta con la participación efectiva de los ciudadanos y propender a la consecución del buen vivir en las provincias amazónicas.¹⁴⁰ Lo anterior significa que la ley amazónica concreta el reconocimiento constitucional y determina con mayor precisión por qué, se constituye y reconoce la CTEA, sus fines y el papel que cumple en la Amazonía ecuatoriana.

Aunado a ello, la planificación integral amazónica tiene que ser con absoluto respeto a la organización político-administrativa del país, a la unidad del Estado y en coordinación con los entes de planificación de la CTEA; considera aspectos sociales, educativos, económicos, ambientales y culturales, estos tienen un carácter único, y requieren una atención oportuna y diferencia del Estado.¹⁴¹

Frente a todo lo mencionado, es plausible reflexionar sobre la posibilidad de que las provincias que integran la circunscripción impulsen la regionalización, más allá de las visiones de quienes defienden las «regiones horizontales». ¿Es factible que, por ejemplo, la provincia de Pastaza sea parte de una región con Tungurahua, Chimborazo y Cotopaxi (tal cuál es la propuesta del ex SENPLADES)? ¿Acaso los intereses, políticas y planificación de una región con esta configuración no atentarían con la planificación integral que la Constitución dispone tiene la Amazonía? Sin duda, son cuestiones para el análisis, más aún si la región amazónica, sea quizás, la única de las tres regiones de Ecuador continental, que tiene y siente una identidad única, sumado a un ecosistema importantísimo que requiere de un enfoque de desarrollo sostenible.

1.3.2. Las Cumbres Amazónicas

¹³⁹ *Constitución de la República del Ecuador*, art. 250.

¹⁴⁰ *Ley de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*, art. 5.

¹⁴¹ *Ibíd.*, art. 6.

Son espacios de diálogo para plantear propuestas en beneficio de los amazónicos; uno de sus objetivos es luchar por la reivindicación de los derechos de la Amazonía y sus ciudadanos. Además, la Cumbre Amazónica es expresión de la unidad amazónica en pro de objetivos comunes para el desarrollo. Así, desde el 2009, se han realizado nueve¹⁴² cumbres amazónicas. De acuerdo con la información proporcionada por la Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Provinciales de la Amazonía Ecuatoriana (CONGA), el resumen de los principales objetivos en cada cumbre es el siguiente:

Tabla 3. Cumbres Amazónicas

Cumbre Amazónica	Objetivo principal
I Cumbre en la provincia de Orellana 25 de septiembre de 2009	Llegar a consensos entre las seis provincias amazónicas para conformar el Gobierno Regional Amazónico como Gobierno Autónomo Descentralizado, amparados en lo que establece el artículo 244 de la Constitución.
II Cumbre en la provincia de Morona Santiago 06 de agosto de 2010	Proponer la ley de Gobierno Regional Amazónico, al Presidente de la Asamblea Nacional (en ese entonces, Arq. Fernando Cordero), para su conocimiento y aprobación en el órgano legislativo.
III Cumbre en la provincia de Zamora Chinchipe 25 de noviembre de 2011	Evaluar el avance de la gestión para la aprobación de la ley que creará el Gobierno Autónomo Regional Amazónico.
IV Cumbre en la provincia de Pastaza 22 de agosto de 2014	Análisis de las propuestas planteadas, una de ellas, la reforma a la ley 010.
V Cumbre en la provincia de Sucumbíos 15 de mayo de 2015	Los temas fueron presentados por cada prefecto: <ul style="list-style-type: none"> ▪ El prefecto de Pastaza, Abg. Antonio Kubes: Evaluación de la gestión política, técnica y administrativa de la Mancomunidad. ▪ Dr. Sergio Chacón, prefecto de Napo: Ley Orgánica de la Circunscripción Territorial Amazónica. ▪ Soc. Salvador Quishpe, prefecto de Zamora Chinchipe: transferencia de competencias a los GAD; como: gestión ambiental, cooperación internacional, vialidad, riego y drenaje, fomento productivo y otros.

¹⁴² De acuerdo a información obtenida de la prensa y comunicaciones oficiales, la novena Cumbre Amazónica (que se entiende sería la última a fecha de hoy), se realizó en la provincia de Zamora Chinchipe el 21 de septiembre de 2018.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mcs. Marcelino Chumpi, prefecto de Morona Santiago: Territorios, pueblos y nacionalidades de la Amazonía. ▪ Abg. Guadalupe Llori, prefecta de Orellana: Proyecto de reforma a la Ley 010. ▪ Sr. Guido Vargas, prefecto anfitrión y presidente de la V Cumbre: problemática social; así: educación superior, salud, seguridad social, seguridad ciudadana y laboral.
VI Cumbre en la provincia de Pastaza 20 de marzo de 2017	Ley Orgánica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica – LOCTEA.
VII Cumbre en la provincia de Orellana 20 de mayo de 2017	Ley Orgánica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica – LOCTEA.
VIII Cumbre en la provincia de Pastaza 26 de enero de 2018	Análisis de la Ley Orgánica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica – LOCTEA, que se encuentra en la Comisión de Biodiversidad para su respectiva aprobación.
IX Cumbre en la provincia de Zamora Chinchipe 21 de septiembre de 2018	En palabras del ex prefecto de Zamora Chinchipe, «la principal resolución de la Cumbre es la unidad amazónica, porque si estamos desunidos pasarán otros 50 años y se nos llevarán nuestras riquezas y seguiremos sumidos en la pobreza». ¹⁴³

Fuente: Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Provinciales de la Amazonía Ecuatoriana. Elaboración propia.

1.3.3. Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica

Publicada en el Registro Oficial 245 del 21 de mayo de 2018, la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la CTEA, a más de ser un cuerpo normativo producto del mandato constitucional del artículo 250 de la Constitución, es el resultado de antecedentes históricos y luchas de los amazónicos para tener una norma que en cierta medida compense las inequidades que por años ha sufrido la región amazónica, pese a, ser el gran sostén de la economía ecuatoriana desde los años 70. Justamente la concentración del desarrollo en ciudades como Quito y Guayaquil han afianzado aún más la identidad amazónica. Los

¹⁴³ CONGA_Amazonía (@CongaAmazonia), «Presidente del @CongaAmazonia, Salvador Quishpe. ‘La principal resolución de la Cumbre es la Unidad Amazónica...’». Twitter, 21 de septiembre de 2018, <https://twitter.com/CongaAmazonia/status/1043219032894328834>

amazónicos sienten que pertenecen a una región única, con abundante biodiversidad, de trascendental importancia para el planeta, con grandes potencialidades por desarrollar, con recursos naturales, exquisita configuración étnico-cultural, entre otros aspectos, que hacen necesario mirar el desarrollo desde la sostenibilidad.

Algunas leyes (aunque, tal vez no con el mismo enfoque) que antecedieron para que la Constitución 2008 no deje de considerar el carácter especial de la Amazonía ecuatoriana, fueron: la Ley Especial de Oriente (1960)¹⁴⁴ y la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales (1992)¹⁴⁵. Estas, especialmente la segunda, son antecedentes a lo que hoy es la Ley Amazónica (2018); no obstante, esta última tiene más amplitud y desarrolla con más profundidad derechos, políticas, beneficios y demás aspectos, que se tiene presente en el desarrollo de la región. A continuación, se hace una breve descripción de los puntos principales de la norma:

- El objeto de la ley está direccionado en tres sentidos: a) regulación de la Planificación Integral y el ordenamiento territorial en la circunscripción; b) establecimiento de políticas, lineamientos y normativas especiales para garantizar el desarrollo sostenible, es decir, los ámbitos: social (humano), ambiental y cultural; y, c) el impulso de un modelo socioeconómico, cultural y ambiental sostenible que compense inequidades y promueva el desarrollo equitativo de la Amazonía.¹⁴⁶
- El ámbito de la ley es para las seis provincias amazónicas (Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe); las comunidades, pueblos y nacionalidades; instituciones públicas y privadas; y, personas naturales o jurídicas que realicen actividades en la CTEA.¹⁴⁷
- Para la planificación integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, se crean entidades, procesos e instrumentos. Como organismo articulador de la Planificación

¹⁴⁴ La Ley de Especial de Oriente fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 1202 del 20 de agosto de 1960. Establecía la división territorial del oriente en cuatro provincias: de Napo, de Pastaza, de Morona Santiago y de Zamora Chinchipe. El régimen administrativo dependía del Ministerio de Gobierno, para lo cual la ley fijaba las acciones a cumplir. Existía la Dirección General de Oriente, ente encargado de vigilar el cumplimiento de las leyes y decretos encaminadas a impulsar el desarrollo de la región.

¹⁴⁵ La Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico fue publicada en el Registro Oficial 30 del 21 de septiembre de 1992. Esta creó el «Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico» y el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE). Fue reformada por algunas ocasiones, se llegó a determinar el valor de un (1) dólar por barril de petróleo desde el 2008; recursos, que se repartían entre los gobiernos seccionales amazónicos y el ECORAE.

¹⁴⁶ *Ley de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*, art. 1.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, art. 2.

Integral, se crea el Consejo de Planificación y Desarrollo de la CTEA, y, además, una institución de carácter técnico encargada de elaborar y dar seguimiento a la Planificación Integral de la Amazonía y la administración de los recursos del Fondo Común: la Secretaría Técnica de la CTEA.

- El Plan Integral para la Amazonía es el instrumento principal de planificación y determinación de políticas que guíen el desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial de la circunscripción. Se lo hace para un período de cinco años, con la evaluación y actualización cuatrianual.¹⁴⁸
- La Ley aborda aspectos sociales en las áreas de educación, salud, vivienda, servicios públicos de calidad y atención a grupos vulnerables. En los ámbito económico y productivo, propende a garantizar la soberanía alimentaria, el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas y forestales con proyectos sostenibles, impulso al comercio, al turismo sostenible, la artesanía local, incentivos financieros y no financieros para actividades económicas sostenibles, implementación de energías renovables y eficiencia energética, créditos preferentes, acceso al servicio eléctrico e infraestructura logística y transporte multimodal.
- Los aspectos culturales, también, son reconocidos; se promueve la inclusión del fomento a actividades culturales, preservación del patrimonio, respeto de las identidades culturales, la memoria social, entre otros, que son parte de la planificación y trabajados coordinadamente entre los niveles de gobierno e instituciones que tengan competencias en ese ámbito.
- En el área ambiental lo principal es la protección y conservación de los ecosistemas y su biodiversidad. La autoridad ambiental nacional es la encargada de dictar los lineamientos y políticas, al ser la biodiversidad, recurso estratégico del Estado. La ley resalta que toda estrategia, plan estatal, proyecto o actividad, que se desarrolle en la CTEA tiene que respetar los principios de la ley y demás normativa, que se establezca para el efecto.¹⁴⁹ Además, se incluye el manejo adecuado de las Áreas Protegidas, la prevención y control de la contaminación ambiental, protección de especies endémicas y en amenaza de extinción, manejo sostenible de los bosques, aprovechamiento forestal sostenible,

¹⁴⁸ *Ibíd.*, art. 24.

¹⁴⁹ *Ibíd.*, art. 49.

medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, manejo integral de las cuencas hídricas y monitoreo ambiental comunitario.

- Se crean dos instrumentos económicos para fomentar el desarrollo integral de la Amazonía (CTEA): el Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico y el Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. El primero, se financia con una asignación equivalente al cuatro por ciento¹⁵⁰ (4%) del precio de venta por cada barril de petróleo extraído en la CTEA y, que se comercialice en los mercados internos y externo.¹⁵¹ El segundo (fondo común) consiste en el 60% de regalías incluidas las que podrían pagarse por anticipado; el tres por ciento (3%>) de venta en contratos de prestación de servicios, y el 12% y 5% de utilidades producto de la minería generadas en la CTEA, de conformidad con lo establecido en la Ley de Minería; el 30% del superávit que obtengan las empresas públicas generadoras de electricidad en fase de operación y el 12% de utilidades generadoras de capital privado y de economía mixta.¹⁵²

También, está el 12%> de las utilidades de la actividad hidrocarburífera generadas en la circunscripción de conformidad a la Ley de Hidrocarburos; el cuatro por ciento (4%) del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico; los excedentes o parte del superávit o exceso que generen las empresas públicas operadoras de sectores estratégicos en la CTEA; recursos que la Secretaría Técnica gestione; y demás asignaciones que, por Ley, se establezcan en beneficio del Fondo.¹⁵³

Los recursos, tanto del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico como del Fondo Común, serán depositados en las cuentas destinadas para el efecto en el Banco Central del Ecuador, con las particularidades que detalla la ley para cada caso.

- En el ámbito laboral, se reconoce el derecho al empleo preferente, por, el cual, se obliga a las empresas públicas, privadas, mixtas y comunitarias con capital nacional o extranjero que realicen actividades dentro de la CTEA, contraten a residentes del territorio amazónico, sean proveedores y mano de obra, en un porcentaje no menor al 70%. Las

¹⁵⁰ Hay que subrayar que en ningún caso la contribución será menor a dos dólares (2 USD) por cada barril.

¹⁵¹ *Ley de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*, art. 60.

¹⁵² *Ibíd.*, art. 64.

¹⁵³ *Ibíd.*

personas pertenecerán a la jurisdicción donde, se ejecute la contratación, excepto si no existe mano de obra calificada en el territorio.

Por otro lado, se determina una política de inclusión pública de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades en la, que se exige a las empresas públicas y privadas, que se encuentran en la CTEA en calidad de empleadores con más de 25 empleados, contraten de manera progresiva a personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades hasta llegar a un mínimo del 10% del total de personal.

- Respecto a la recaudación por patentes y 1.5 por mil sobre los activos totales, la ley obliga que las personas naturales o jurídicas que realicen actividades económicas en la CTEA establezcan su domicilio donde, se produzca el hecho generador; da un plazo de 180 días para que todas las empresas privadas, públicas y mixtas con contratos o concesiones para la explotación de recursos hidrocarburíferos, mineros y de electricidad cambien su domicilio a la CTEA.

En general, el pago de impuestos municipales, se hace en el cantón amazónico donde los sujetos activos y pasivos realicen actividades o mantengan concesiones; se paga en proporción si existieran sucursales en otros cantones: a tantos ingresos en la jurisdicción, proporcional pago de tributos.

- La participación ciudadana y el control social serán considerados en todo el proceso de planificación y ejecución de acciones a favor de la circunscripción. Todas las personas naturales y jurídicas, y niveles de gobierno que reciban recursos provenientes de la ley tienen que garantizar mecanismos de participación ciudadana conforme lo determina la ley de la materia.

1.3.3.1. Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica

Instancia encargada de articular y coordinar la acción interinstitucional entre gobierno, ciudadanía y sector público y privado para la construcción participativa de la planificación integral de la Amazonía.¹⁵⁴ Este ente colegiado está conformado por los siguientes miembros (con voz y voto):¹⁵⁵

¹⁵⁴ *Ibíd.*, art. 11.

¹⁵⁵ *Ibíd.*, art. 12.

1. Un delegado del Presidente de la República, quien preside el Consejo y es residente amazónico;
2. La autoridad nacional de planificación o su delegado;
3. La autoridad nacional de ambiente o su delegado;
4. La autoridad nacional de agricultura y ganadería o su delegado;
5. La autoridad nacional de hidrocarburos o minería, o su delegado;
6. Un prefecto, en representación de los GAD provinciales de la CTEA;
7. Un alcalde, en representación de los GAD municipales de la CTEA;
8. Un presidente, en representación de los GAD parroquiales de la CTEA;
9. Un representante de las nacionalidades y pueblos de la circunscripción;
10. Un representante de las instituciones de educación superior de la circunscripción; y,
11. Un representante de los sectores productivos de la circunscripción.

Este Consejo, se reúne de forma ordinaria una vez al mes y extraordinariamente cuando el Presidente o la mayoría de los miembros lo requieran. El Secretario Técnico de la CTEA actúa en calidad de secretario del Consejo y solo tiene voz. Los representantes tienen un período de dos años con posibilidad de reelección por una sola vez, con la característica que no son originarios de la misma provincia con el fin de que todas las provincias tengan representación y la toma de decisiones sea equitativa. A más de ello, los delegados de las autoridades nacionales y representantes tienen la capacidad de tomar decisiones en el marco de sus competencias y atribuciones. Los representantes de nacionalidades y pueblos, y de los sectores productivos perciben dietas; y, se deja abierta la posibilidad de convocar a otros representantes para tratar asuntos específicos, pero, solo tendrán voz.

Las atribuciones de este Consejo básicamente son las de aprobación, coordinación y emisión de lineamientos del Plan Integral para la Amazonía; emisión de criterios y directrices para priorizar intervenciones en la circunscripción; definición de criterios y lineamientos para la distribución del Fondo Común de la CTEA; designación del Secretario Técnico de la circunscripción; aprobación de los estatutos y demás instrumentos de planificación y ejecución presupuestaria de la Secretaría Técnica de la CTEA; conocimiento y resolución de asuntos que sean sometidos al Consejo; y aprobación de los proyectos con la asignación

de recursos priorizados por la Secretaría Técnica.¹⁵⁶ Es decir, todas las decisiones y acciones a ejecutarse en torno a la planificación integral de la región pasa, necesariamente, por conocimiento y aprobación del Consejo de Planificación y Desarrollo de la CTEA; he allí el porqué de su integración con representantes de todos los niveles de gobierno, de algunas instituciones del Estado, de la academia y de la sociedad civil.

Por otra parte, el Presidente del Consejo tiene que cumplir y hacer cumplir la normativa nacional y resoluciones del Consejo en el ámbito de sus competencias; convocar, proponer el orden del día y presidir las sesiones del Pleno del Consejo; proponer una terna de candidatos ante el Pleno para la elección del Secretario Técnico de la CTEA; suscribir las resoluciones emanadas por el Consejo y disponer su cumplimiento a la Secretaría Técnica; solicitar la comparecencia al Pleno a personas o entidades públicas o privadas; y, otras atribuciones.¹⁵⁷

Por lo anterior es menester concluir que, existe una influencia importante desde el Ejecutivo, tiene poder sobre la designación del presidente del Consejo e indirectamente sobre la elección del Secretario Técnico de la circunscripción, a más de los delegados que intervienen desde los ministerios dependientes del gobierno central, lo que conlleva que la política pública y las decisiones prácticamente estén en manos del gobierno de turno.

1.3.3.2. Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica

Es el organismo técnico encargado principalmente de la elaboración y actualización del Plan Integral para la Amazonía, así, como del manejo adecuado de los recursos del Fondo Común de la CTEA. El Secretario Técnico es designado por el Consejo de Planificación y Desarrollo de una terna propuesta por el presidente de este Consejo; es un funcionario de libre nombramiento y remoción y dura en sus funciones dos años con posibilidad a una sola reelección. A más de ello es residente amazónico y posee mínimo título de tercer nivel.

A más de elaborar y actualizar el Plan Integral de la CTEA, las atribuciones de la Secretaría Técnica son las siguientes:¹⁵⁸

¹⁵⁶ *Ibíd.*, art. 13.

¹⁵⁷ *Ibíd.*, art. 15.

¹⁵⁸ *Ibíd.*, art. 17.

- Coordina la gestión e implementación del Plan Integral para la Amazonía con los diferentes niveles de gobierno, y entidades públicas y privadas con incidencia en la circunscripción;
- Da seguimiento y evalúa el cumplimiento del Plan Integral para la Amazonía;
- Prioriza los proyectos a ser aprobados por el Consejo de Planificación y Desarrollo de la CTEA;
- Da seguimiento, monitoreo y evaluación al uso de los recursos asignados por la Ley Amazónica en el marco de la planificación integral;
- Brinda apoyo técnico y presupuestario a los pueblos y nacionalidades para la creación e implementación de sus planes de vida y Circunscripciones Territoriales Indígenas;
- Gestiona cooperación internacional en coordinación con la entidad nacional responsable;
- Gestiona la contratación de empréstitos y de recursos no reembolsables para financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el Plan Integral para la Amazonía, a ser ejecutados por los diferentes niveles de gobierno;
- Promueve la ejecución de proyectos de alcance transfronterizo en la cuenca amazónica;
- Y otras que determine el Consejo de Planificación y Desarrollo de la CTEA, la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, la ley y su reglamento.

1.3.4. Experiencia colombiana: Región Administrativa y de Planificación de la Amazonía

La Constitución Política de Colombia (1991) determina que el Estado colombiano, se organiza «en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales [...]».¹⁵⁹ En ese sentido, la organización territorial está estructurada en lo, que se denomina como «entidades territoriales»¹⁶⁰, son estas los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas; y, con la posibilidad de que por ley, se dé el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias, que se llegaren a constituir.¹⁶¹ En su momento algunos constituyentes plantearon la idea de pasar a un modelo de autonomía

¹⁵⁹ *Constitución Política de Colombia*, art. 1.

¹⁶⁰ Las «entidades territoriales» son el símil de lo que, en Ecuador, se conoce como «gobiernos autónomos descentralizados».

¹⁶¹ *Constitución Política de Colombia*, art. 286.

regional similar al español con el fin de suprimir los departamentos y apuntalar la descentralización; sin embargo, la idea no prosperó del todo y, se mantuvo los departamentos, con la alternativa de constituir en el futuro las regiones.¹⁶² Es decir, que al igual que Ecuador, se deja abierta la opción de configurar el nivel de gobierno regional. No obstante, a diferencia de la constitución ecuatoriana, la colombiana no determina competencias de las entidades territoriales ni desarrolla asuntos referentes a su organización como institución y, más bien, deja a la ley la responsabilidad de determinar atribuciones, los órganos de administración y los recursos que tendrían las regiones.

El artículo 306 de la constitución colombiana establece que dos o más departamentos, se constituyen en «regiones administrativas y de planificación» con su respectiva personería jurídica, autonomía y patrimonio propio; su objetivo es impulsar el desarrollo económico y social del respectivo territorio.¹⁶³ Además, la norma constitucional dispone que una ley orgánica determine las condiciones para solicitar la conversión de la región (administrativa y de planificación) en entidad territorial,¹⁶⁴ en otras palabras, que se constituya como un nivel de gobierno similares a los departamentos o municipios.

En el 2011, se promulga la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), cuerpo normativo que emite disposiciones referentes a la organización administrativa de Colombia y el ordenamiento territorial que existe en cada nivel de gobierno. Uno de los objetivos de la norma es consolidar la descentralización con el fin de dejar atrás el centralismo, que ha predominado en el modelo de desarrollo colombiano. Y es precisamente en ese contexto, que se discutió el tema de la regionalización, y tras un amplio debate, se da los primeros pasos para desarrollar, en un primer momento, la Región Administrativa y de Planificación (RAP), para, luego, pasar a constituirse en Regiones Entidad Territorial, tal cual, es el mandato constitucional colombiano.¹⁶⁵

La LOOT establece los lineamientos para la delegación de competencias desde el poder central a los gobiernos subnacionales, todo ello bajo un criterio de equidad territorial que impulse el desarrollo de todas las regiones. Uno de los aspectos importantes a tener presente son los

¹⁶² Alberto Maldonado Copello, «La Ley de regiones es insustancial e innecesaria», *Razón Pública*, *Razón Pública* (blog), 22 de julio de 2019, <https://razonpublica.com/la-ley-de-regiones-es-insustancial-e-innecesaria/>.

¹⁶³ *Ibíd.*, art. 306.

¹⁶⁴ *Ibíd.*, art. 307.

¹⁶⁵ Colombia Ministerio del Interior y de Justicia, *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*, *Ministerio del Interior y de Justicia*, 2011, 7, <https://bit.ly/2KqgkuU>

principios que regentan este cuerpo legal, son algunos de estos: autonomía, descentralización, regionalización, solidaridad y equidad territorial, asociatividad, entre otros. En este punto es imprescindible citar textualmente lo que determina el principio de regionalización:

El Estado colombiano desarrollará sus funciones utilizando la figura de las Regiones para planificar, organizar, y ejecutar sus actividades en el proceso de construcción colectiva del país, promoviendo la igualdad y el cierre de brechas entre los territorios. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y Regiones como Entidades Territoriales (RET) como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y Regiones como Entidad Territorial (RET), se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la descentralización y la autonomía territorial, con el fin de fortalecer; el desarrollo nacional.¹⁶⁶

Debido a lo expuesto, se deduce que para el Estado colombiano desarrollar las regiones y crear en el futuro el nivel de gobierno regional con autonomía y competencias, es una prioridad para pasar de un modelo centralista y concentrador del desarrollo, hacia otro que libere competencias y promueva la descentralización para que los ciudadanos tomen decisiones con conocimiento propio de su realidad. Algunos criterios para la configuración de las regiones son: existencia de relaciones geográficas, económicas, culturales, ecosistemas bióticos y biofísicos e identidades culturales; esto coincide con algunos requisitos necesarios para la creación de regiones en Ecuador, a más de ser elementos que confluyen para el reconocimiento de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, por lo que, se infiere que la CTEA es un símil de la Región Administrativa y de Planificación, para en un futuro partir de esta experiencia a la concretización de la región autónoma.

En Colombia, de acuerdo a la LOOT, el rol de gobierno intermedio lo cumple (o cumpliría) el departamento, no obstante, a criterio de Héctor Escobar Orrego, la región entidad territorial tendría que reemplazar a los departamentos para impulsar una efectiva descentralización y ejercicio del autogobierno,¹⁶⁷ por lo, que se entiende, el nivel intermedio está en manos de las regiones, lo que justamente es la intención de la organización territorial

¹⁶⁶ Colombia, *Ley 1454: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*, Diario Oficial No. 48.115, 29 de junio de 2011, art. 3, núm. 5.

¹⁶⁷ Héctor David Escobar Orrego, «La creación de las regiones: un cambio en la estructura territorial del país» (Ensayo Argumentativo, Bogotá, 2015), <https://cutt.ly/TheGbWk>.

dispuesta por el constituyente ecuatoriano en 2008, aunque, con la puntualización de que, por lo menos para el constituyente, no ha existido la intención de suprimir las provincias.

Por otro lado, el artículo 30 de la LOOT determina¹⁶⁸ los criterios para la creación de una región administrativa y de planificación, además, de las funciones que esta cumple. La RAP, se constituye mediante convenio entre dos o más departamentos con continuidad geográfica, con la obligatoriedad de que esta intención sea previamente autorizada por las asambleas departamentales y, se cuente con informe de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado. La RAP tendrá personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, y su fin principal será impulsar «el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional».¹⁶⁹

Una curiosidad interesante sobre el tema es que los departamentos podrían ser parte de más de una RAP, no así, en el caso de, que se llegase a conformar la región como entidad territorial (RET), donde ya es mandatorio que los departamentos pertenezcan a una sola de estas. Esto tiene cierto sentido en razón de que las RAP son entidades con carácter más asociativo e integrador, con el fin de remar en un solo sentido y trabajar con proyectos de alcance regional, sin ser aún un nivel de gobierno como tal, y, también, cumplen el rol de ser espacios «preparatorios» para que los departamentos decidan o no conformar el nivel regional; entonces, al pertenecer un departamento a más de una RAP, analiza con qué región siente más identidad y tiene mayor congruencia para crear una RET.

Otro aspecto bastante importante es la creación de un Consejo Regional Administrativo y de Planificación para las RAP, cuerpo colegiado conformado por los gobernadores de los departamentos que integran la RAP, con la capacidad de designar un presidente pro t mpore, lo que demuestra la intención de dejar de lado la influencia del gobierno central para que sean los propios gobernadores electos democráticamente quienes asuman el liderazgo de las RAP. Si bien, no es lo mismo, en el caso ecuatoriano la CTEA tiene representantes de los GAD, pero, también, del Ejecutivo (en una importante cantidad); deja la potestad de designación de la presidencia del Consejo de Planificación y Desarrollo al presidente de la República, lo que claramente evidencia que no existe un ejercicio de autogobierno en las decisiones que toman las entidades de la CTEA.

¹⁶⁸ En este punto es importante resaltar que la Ley No. 1962 (Ley de Regiones) reformó la definición que un primer momento determinó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en el año 2011.

¹⁶⁹ Colombia, *Ley 1454: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*, art. 30.

Por último, el artículo 36 de la LOOT dispone que la conformación o transformación (así dice el texto) de una RAP en RET, se hace con base en los lineamientos o condiciones que establezca la ley especial sobre el asunto, en este caso, la conocida «Ley de Regiones», que se expidió ocho años después de la LOOT.

El 28 de junio de 2019, se promulga la Ley No. 1962 por, la cual, se dictan «Normas Orgánicas para el Fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y, se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.» (en adelante, Ley de Regiones); la norma significa un paso importante en la regionalización en Colombia, determina la forma en cómo ha de ser el proceso de que una Región Administrativa y de Planificación pase a ser Región Entidad Territorial, define, también, cuál será su funcionamiento y relación con las demás entidades territoriales y organismos del Estado. Todo el proceso, se enmarca en la visión de desarrollo que fortalezca la descentralización y la autonomía territorial.

Como ya, se dijo, la Región Administrativa y de Planificación (RAP) es conformada mediante convenio por los gobernadores de dos o más departamentos, previa autorización de las respectivas asambleas departamentales y conocimiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado. La RAP tiene personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, su finalidad es el impulso del desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional.¹⁷⁰

Al momento más del 70% del territorio colombiano pertenece a alguna de las RAP existentes o en proceso de conformación (24 de los 32 departamentos del país¹⁷¹). Están ya constituidas las Regiones Administrativas y de Planificación Eje Cafetero, Pacífico, Caribe, Amazonía y Central, y cerca de obtener existencia administrativa las RAP de los Llanos, de los Santanderes y de la Fraternidad.¹⁷² Sobre la RAP Amazonía, se estudia más adelante, la

¹⁷⁰ Colombia, *Ley No. 1962 por la cual, se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y, se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.*, Diario Oficial No. 50.998, 28 de junio de 2019, art. 4.

¹⁷¹ Visión Amazonía, «La RAP Amazonía se propone avanzar en el cumplimiento de las metas regionales», Visión Amazonía, *Noticias* (blog), 18 de noviembre de 2020, <https://visionamazonia.minambiente.gov.co/news/la-rap-amazonia-se-propone-avanzar-en-el-cumplimiento-de-las-metas-regionales/>.

¹⁷² Carlos Camargo Assis, «Ley de Regiones: un aniversario auspicioso», Medio de comunicación, *El Tiempo*, 30 de junio de 2020, <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/carlos-camargo-assis-1/ley-de-regiones-un-aniversario-auspicioso-columna-de-carlos-camargo-assis-512408>.

intención es conocer y comparar el proceso asociativo regional amazónico del hermano país para analizar la viabilidad de conformación un GAD Regional en la Amazonía ecuatoriana.

Ahora, para que una RAP, se transforme en una Región Entidad Territorial cumple algunas condiciones: 1) Solicitud formulada por los departamentos que conforman la RAP, a través de los gobernadores y mediante la ordenanza que demuestre que la decisión ha sido avalada por las asambleas departamentales; 2) Contar con un documento técnico de soporte en el que a más de determinar un diagnóstico de la futura región y la necesidad de conformarla, se fijan aspectos orgánicos, de competencias y financiación; 3) La solicitud es presentada al Congreso de la República con el proyecto de ley respectivo; 4) La RAP ha funcionado como tal por lo menos durante cinco años; 5) Concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial; y, 6) la decisión que tome el Congreso es sometida a referendo de los ciudadanos en cada departamento de la región naciente.¹⁷³

Asimismo, la Ley de Regiones determina las atribuciones que tendrá la Región Entidad Territorial, mismas que impulsan el desarrollo económico y social de la región en base a principios de convivencia pacífica, sostenibilidad, inclusión, equidad y cese de la inequidad intra e interregional y urbano-rural.¹⁷⁴ Los órganos de administración son la junta regional y el Gerente Regional. La junta está integrada por los gobernadores de los departamentos que conformen la región y ésta designará al Gerente Regional, quien es el representante y máxima autoridad administrativa de la región. Cuestiones como «el régimen jurídico de funciones, requisitos, período, inhabilidades, prohibiciones e incompatibilidades», se deja a criterio de la ley que cree la región.¹⁷⁵ A juicio de Eduardo Verano de la Rosa, la Región Entidad Territorial permitirá dar un paso histórico en la organización territorial del Estado colombiano, dado que, entre otras cosas, se podrá elegir autoridades propias en la región y tener acceso a recursos del Estado.

En semejanza con lo que determina la normativa ecuatoriana, la Región Entidad Territorial tiene un Estatuto Especial sustentado en principios como la sostenibilidad ambiental, respecto a la diversidad étnica, cultural y de orientación sexual, cierre de brechas socioeconómicas, participación ciudadana, paz integral, etc., a más de los establecidos en el

¹⁷³ *Ibíd.*, art. 9.

¹⁷⁴ *Ibíd.*, art. 10.

¹⁷⁵ *Ibíd.*, art. 11.

artículo 3 de la LOOT. Finalmente, la Ley de Regiones ordena al Departamento Nacional de Planeación a realizar acompañamiento y asesoría a la conformación de las RAP y RET.

Región Administrativa y de Planificación de la Amazonía (RAP Amazonía)

Una de las RAP, que se han creado tras la aprobación de la Ley de Regiones es la Región Administrativa y de Planificación de la Amazonía colombiana, misma que está conformada por los departamentos amazónicos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés. El elemento más importante para la integración de esta RAP es la similitud ecosistémica y los recursos naturales existentes en la región, lo que implica la necesidad de trabajar en un marco de desarrollo sostenible. Otro de los aspectos, que se consideró para su creación fueron los desafíos que enfrentan día a día los departamentos amazónicos; problemas como la deforestación, los cultivos ilícitos, la pobreza, la minería legal e ilegal son asuntos comunes por resolver para estos territorios y su población.¹⁷⁶ La RAP, también, pretende «[...] impulsar los sistemas productivos sostenibles, el biocomercio, transporte intermodal, los proyectos agroforestales de la región, entre otros temas».¹⁷⁷

En este ámbito es fundamental traer a conocimiento el concepto de «hecho regional» que la Ley de Regiones explica en el artículo 3:

[El hecho regional] es un fenómeno territorial que por su naturaleza poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno local y departamental en materias de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para que las acciones que se desarrollen sean eficientes y efectivas, y conduzcan al desarrollo integral de la región. Los hechos regionales son declarados por la respectiva Junta Directiva de las Región Administrativa [*sic*, seguramente ‘de las Regiones Administrativas’] y de planificación (RAP), o la Junta Regional de las Regiones como Entidad Territorial (RET).¹⁷⁸

Dicho de otro modo, existen asuntos o necesidades concretas más allá de lo local que merecen ser abordados por una entidad con competencias administrativas, o en su defecto, existir espacios de interrelación que permitan a los departamentos colombianos asociarse para trabajar en pro de solucionar todos esos problemas; es por ello que el carácter de las RAP es subnacional y supra departamental. He allí la necesidad de reflexionar sobre el tema

¹⁷⁶ Revista El Congreso, «La Amazonia en un solo órgano administrador», *Revista El Congreso Siglo XXI* (blog), 4 de mayo de 2020, <http://www.revistaelcongreso.com/actualidad/la-amazonia-en-un-solo-organo-administrador/>.

¹⁷⁷ MiPutumayo, «La Amazonía tiene región administrativa de planificación», MiPutumayo.com.co, 2019, <https://miputumayo.com.co/2019/12/04/la-amazonia-tiene-region-administrativa-de-planificacion/>.

¹⁷⁸ Colombia, *Ley No. 1962 por la cual, se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y, se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.*, Diario Oficial No. 50.998, 28 de junio de 2019, art. 3.

regional, pues, «la región es un elemento dinámico como espacio geográfico claramente delimitado porque hay cierta homogeneidad ecológica y socio-cultural».¹⁷⁹ En el caso de la RAP Amazonía el elemento de cohesión es precisamente el ecosistema amazónico.

Si, se analiza lo anterior con perspectiva de lo local, de lo que sucede en Ecuador, se aprecia que el constituyente ecuatoriano fijó criterios ecológico-ambientales y socio culturales para la conformación de regiones autónomas. Si bien, determina como potestativo el asunto de interregionalidad, eso no significa que, necesariamente, las regiones, se configuran de esa forma, por eso justamente hablamos de criterios facultativos no imperativos. Igualmente, al revisar los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, se observa que el legislador consideró las particularidades existentes entre las seis provincias amazónicas, y no solo desde lo ecológico o biofísico, sino, también, desde lo sociocultural, económico, educativo y ambiental; entonces, los mencionados elementos son indispensables para pensar la región. La identidad y la unidad no provienen desde «el escritorio», sino, más bien, de entendimientos locales, de realidades propias y de intereses comunes.

La CTEA podría cumplir un rol «preparatorio» similar al de las RAP en Colombia para que las seis provincias amazónicas experimenten el trabajo mancomunado bajo el direccionamiento de la planificación integral de la región. En este punto es sustancial señalar que en Colombia la RAP Amazonía elabora el Plan Estratégico Regional de la Amazonía (PER),¹⁸⁰ similar del Plan Integral para la Amazonía que desarrolla la CTEA en Ecuador, circunstancia que ratifica el hecho de que la Amazonía merece una planificación sostenible y diferenciada.

Existió el propósito de regionalización de la Amazonía ecuatoriana cuando, se aprobó la nueva Constitución; lamentablemente no prosperó por algunas circunstancias, entre ellas, el tema político. Pese a ello, la posibilidad está latente. La Amazonía ecuatoriana cumple las condiciones para configurar un nivel de gobierno regional; la experiencia colombiana demuestra que es posible y que, en ese sentido, la responsabilidad no solo está en las autoridades provinciales, sino, también, en los ciudadanos. Si bien, la intención de la ex SENPLADES (regionalización horizontal) es una de las propuestas, los amazónicos podrían

¹⁷⁹ Revista El Congreso, «La Amazonia en un solo órgano administrador».

¹⁸⁰ Visión Amazonía, «La RAP Amazonía se propone avanzar en el cumplimiento de las metas regionales».

plantear la idea de regionalización desde sus propias particularidades. El reconocimiento de la CTEA es un paso inicial.

La Amazonía colombiana: sujeto de derechos

La sentencia STC4360-2018 de la Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia, marca un precedente valioso e importante para la Amazonía. Ante la gran cantidad de deforestación que sufre la región amazónica colombiana, un grupo de niños y jóvenes (25, para ser exactos) presentaron una acción de tutela que terminó en casación y fue resuelta por el máximo órgano de justicia ordinaria de Colombia. El amparo fue presentado con el fin de solicitar la protección «de derechos ‘supralegales’, entre ellos, los de ‘gozar de un ambiente sano’, vida y salud, presuntamente vulnerados por los acusados».¹⁸¹

El artículo 86 de la Constitución colombiana define a la acción de tutela como un mecanismo idóneo para que las personas exijan la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En ese contexto, los niños y jóvenes accionantes alegaron la existencia de una vulneración a sus derechos fundamentales a la vida, salud y a un ambiente sano. El sustento técnico fue la alta tasa de deforestación, que se ha presentado en Colombia en los últimos años, existe una omisión por parte del Estado para preservar el ecosistema amazónico, pues, su protección, fue un compromiso del Estado colombiano en el marco del Acuerdo de París (2015).

Los jueces consideraron que la destrucción o degradación del ambiente por cuestiones de deforestación atentan contra los derechos fundamentales de las personas, tanto del presente como del futuro. Mencionaron la importancia de proteger a la Amazonía para las futuras generaciones, sustentados en principios ambientales desarrollados previamente por la jurisprudencia colombiana, doctrina y tratados internacionales. Señalaron que el ambiente tiene categoría de derecho fundamental y que es necesario que la Amazonía tenga una especial atención para preservar su biodiversidad, recursos, fuentes de agua, etc., que son necesarios para la subsistencia de la humanidad misma. La conservación de la Amazonía no solo es un asunto local (para Colombia), también, es global, la región tiene significativas reservas de agua, gran biodiversidad y es el «pulmón del planeta».

Por todo lo anterior, la Corte Suprema decretó: «[...] en aras de proteger ese ecosistema vital para el devenir global, tal como la Corte Constitucional declaró al río Atrato, se reconoce a

¹⁸¹ Colombia Corte Suprema de Justicia, «Sentencia», en *Juicio n.º STC4360-2018*, 05 de abril de 2018, 1, 2.

la Amazonía Colombiana como entidad, “*sujeto de derechos*”, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran». ¹⁸² De este modo, la declaratoria de la Amazonía colombiana como sujeto de derechos representa un substancial precedente para la región (Latinoamérica), e invita a reflexionar sobre la necesidad de proteger, preservar y planificar responsablemente el territorio amazónico.

Ecuador ha resaltado en su Constitución el valor que tiene el ecosistema amazónico para el planeta; lo ha hecho, también, al reconocer a la Amazonía ecuatoriana como circunscripción territorial especial, que merece una planificación integral y diferenciada en pro del desarrollo sostenible. La materialización de lo anterior, se dio en la LOPICTEA, aprobada en 2018.

En consecuencia, toda vez que, el Estado ecuatoriano considera la existencia de un nivel regional de gobierno, pensado como un espacio territorial que permita el desarrollo regional fuera del centralismo, la Amazonía trabajaría en una propuesta de regionalización que le permita planificar su desarrollo con base en su realidad, potencialidades, desafíos, etc., desde territorio, con una descentralización eficaz y en ejercicio del autogobierno a plenitud. No es lo mismo tomar las decisiones desde las ciudades centrales como Quito o Guayaquil; son los amazónicos, los conocedores de su realidad, los que sienten a su región y, por ende, los idóneos para llevar adelante su desarrollo sostenible, en aras de proteger este ecosistema vital y a la vez vencer las desigualdades, que se han generado por años de abandono como resultado de un modelo centralista que no ha sido nada positivo para la región. A todo esto, la Amazonía colombiana como sujeto de derechos es otra razón para sustentar esa propuesta.

1.4. Constitucionalidad del segundo inciso del artículo 15 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

1.4.1. Acciones planteadas con relación al segundo inciso del artículo 15 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Frente a la presunta inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 15 del COOTAD, se han planteado dos demandas o acciones públicas de inconstitucionalidad. La primera fue presentada por la entonces asambleísta por la provincia de Orellana, Magali Orellana, el 09 de junio de 2011. La segunda tuvo como accionantes al ex asambleísta por la provincia de

¹⁸² *Ibíd.*, 45.

Zamora Chinchipe, Milton Gualan Japa, y a Luis Villacís Maldonado, en calidad de director nacional del Movimiento Popular Democrático. Se analiza la sustanciación y decisión de los Jueces de la Corte Nacional ante cada acción de inconstitucionalidad.

Causa No. 32-11-IN que termina con la sentencia No. 32-11-IN/19

Fecha de la sentencia: 18 de octubre de 2019.

Tipo de acción: Acción Pública de Inconstitucionalidad.

Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

Demandante o legitimado activo: Magali Margoth Orellana Marquinez.

Demandado o legitimado pasivo: No aplica.

Norma impugnada: el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD.

Art. 15.- 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.

Esta causa es bastante particular, si bien, la demanda o acción de inconstitucionalidad fue presentada el 09 de junio de 2011, recién, ocho años cuatro meses después, se tiene una sentencia. Sentencia que a la final es resuelta con el argumento de que ya existía «cosa juzgada constitucional» con la sentencia No. 007-18-SIN-CC cuya demanda, se planteó en el año 2014, es decir, tres años después de la primera. No se aplicó un orden cronológico en la sustanciación de dichas acciones de inconstitucionalidad. Tampoco, se agrupó en una sola causa para el análisis completo por parte de la Corte Constitucional.

El artículo 436 numeral 2 de la Constitución determina que una de las atribuciones de la Corte Constitucional es «conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado [...]»¹⁸³, y añade que el efecto de la declaratoria de

¹⁸³ Constitución de la República del Ecuador, art. 436, núm. 2.

inconstitucionalidad es la invalidez del acto normativo impugnado. Es en ese sentido que la Corte, se declaró competente para conocer y resolver esta acción.

En su demanda, la accionante sostiene que el artículo 244 de la Constitución determina requisitos para la conformación de regiones autónomas, y los desglosa detalladamente:

- 1) Dos o más provincias;
- 2) Que tengan continuidad territorial;
- 3) Superficie regional mayor a veinte mil kilómetros (20.000 km²); y,
- 4) Número de habitantes superior al cinco por ciento (5%) de la población nacional.

Especifica que todos los antedichos requisitos cumplen las seis provincias de la región amazónica: Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe. Manifiesta que en el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD, se añade un requisito adicional a los ya establecidos en la Constitución; esto es: «[...] que el territorio de la región a conformarse no supere el veinte por ciento del total del territorio nacional [...]»,¹⁸⁴ por lo que existiría clara inconstitucionalidad al haberse añadido dicho requisito en una norma de menor jerarquía de la Constitución. Como sustento alega el artículo 424 de la Constitución, que dice: «la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. [...]»¹⁸⁵

Además, menciona la jerarquía de la Constitución conforme lo determina el artículo 425:

El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

¹⁸⁴ COOTAD, art. 15, inciso segundo.

¹⁸⁵ Constitución de la República del Ecuador, art. 424.

La accionante considera que existen «varios derechos y garantías constitucionales que sustentan aún más el derecho legítimo de conformar Regiones Autónomas»,¹⁸⁶ entre ellos los artículos 11 (numerales 4, 5, 6 y 7), 238 y 242 (sobre la organización territorial), 275 y 276 (que se refieren al régimen de desarrollo), y en especial el artículo 250:

El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*.¹⁸⁷

También, asevera que la propia Constitución, en su artículo 244, establece estímulos o incentivos para que las provincias conformen regiones, y resalta, además, que el proceso es voluntario. Finalmente, cita el artículo 427 de la norma suprema, mismo que textualmente dice: «las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional».¹⁸⁸

Así, las cosas, se revisa y analiza los criterios de la Corte Constitucional para resolver la mencionada acción de inconstitucionalidad.

La Corte inicia con un recuento de los hechos que precedieron a la decisión, es decir, del procedimiento dentro de esta institución. De esta manera, se deja constancia de que el 09 de junio de 2011 fue presentada la acción de inconstitucionalidad; el 18 de julio de 2011 la Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento de la causa y la admitió a trámite; posteriormente, la Procuraduría General del Estado (10 de agosto de 2011), la Asamblea Nacional (22 de agosto de 2011) y la Presidencia de la República (23 de agosto de 2011) presentaron escritos para, que se deseche la acción; luego, el 27 de septiembre de 2011, la ex asambleísta Magali Orellana (accionante) presentó un escrito en el que contesta a los argumentos de la Presidencia de la República, la Procuraduría General del Estado y la Asamblea Nacional; el 11 de diciembre de 2012, se realizó un resorteo de la causa, misma

¹⁸⁶ Demanda de inconstitucionalidad presentada por la Ing. Magali Orellana, ex asambleísta de Orellana, 09 de junio de 2011.

¹⁸⁷ *Constitución de la República del Ecuador*, art. 250.

¹⁸⁸ *Ibíd.*, art. 427.

que recaer en el juez constitucional Manuel Viteri Olvera, quien avoca conocimiento el 22 de enero de 2013.

Pasaron seis años sin que la causa haya sido resuelta, para que, recién, el 05 de febrero de 2019, tras la posesión de los nuevos jueces constitucionales, y después del sorteo respectivo, la sustanciación recaiga a cargo de la jueza Karla Andrade Quevedo. Finalmente, el 18 de septiembre de 2019, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo avoca conocimiento de la causa y procede a elaborar un proyecto de sentencia, mismo que es aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional el 18 de octubre de 2019.

Dentro del análisis constitucional, básicamente por el fondo del asunto, la Corte Constitucional refiere a la sentencia No. 007-18-SIN-CC de 16 de mayo de 2018 (del caso No. 0025-14-IN), misma que contiene la pronunciación de constitucionalidad del segundo inciso del artículo 15 del COOTAD. En dicha sentencia de 2018, la Corte Constitucional «[...] determinó que el límite territorial para la conformación de regiones era constitucional [...]»:¹⁸⁹

[E]sta Corte no observa que la imposición del límite territorial establecido en la norma infra constitucional vaya en contra de la capacidad de regular y dar contenido a un derecho por parte del legislador, quien puede ejercer su capacidad para regular de una forma amplia, dentro de los límites del marco constitucional, límite que en el presente caso no se observa que haya sido rebasado ni formal ni materialmente. Además, tampoco se observa ninguna norma o principio constitucional a más de los alegados por los accionantes, que entre en colisión con dicha capacidad del legislador (...). En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente sentencia: i) Negar la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 15, inciso segundo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Según la Corte Constitucional al existir la sentencia sobre el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD, se produce el efecto de cosa juzgada constitucional; el sustento legal es el artículo 96¹⁹⁰ de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), mismo que determina que, en el supuesto, que se deseche la acción de

¹⁸⁹ Ecuador Corte Constitucional, «Sentencia», en *Juicio n.º 32-11-IN*, 18 de octubre de 2019, 3.

¹⁹⁰ Artículo 96 LOGJCC determina que: «Las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada, en virtud de lo cual: 1) Ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de la disposición jurídica declarada inconstitucional por razones de fondo, mientras subsista el fundamento de la sentencia; 2) Cuando la sentencia que desecha la demanda de inconstitucionalidad ha estado precedida de control integral, no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado, mientras subsista el fundamento de la sentencia; 3) Cuando la sentencia no ha estado precedida de un control integral, no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado con fundamento en los cargos analizados en la sentencia, mientras subsista el fundamento del juicio de constitucionalidad [...]».

inconstitucionalidad, se presentan dos escenarios: uno, si ha existido un control integral por parte del máximo órgano de control constitucional; dos, en el caso de que, no se ha dado un control integral del precepto acusado, situación que permitiría volver a presentar una demanda de inconstitucionalidad siempre y cuando sean sobre los cargos que no hayan sido analizados en la sentencia. Para la Corte Constitucional, este último caso representa una sentencia de cosa juzgada constitucional relativa; así, de la sentencia, se desprende:

En materia de control constitucional, existe cosa juzgada constitucional *relativa* cuando en la sentencia constitucional se analizó la constitucionalidad del precepto impugnado de forma parcial, esto es si el análisis de compatibilidad se realizó en relación a determinados preceptos constitucionales o si sólo se dilucidaron ciertos aspectos y ha quedado abierta la posibilidad de que la norma sea inconstitucional por otros cargos no desarrollados en la sentencia. Es por esto que, el efecto de cosa juzgada constitucional *relativa* impide presentar demandas de inconstitucionalidad contra la misma norma únicamente por los cargos y preceptos constitucionales analizados en la sentencia.¹⁹¹

En otras palabras, la cosa juzgada constitucional relativa tiene relación directa con el numeral 3 del artículo 96 de la LOGJCC, que se confirma, cuando la sentencia No. 007-18-SIN-CC desechó la acción de inconstitucionalidad por el precepto del segundo inciso del artículo 15 del COOTAD (mismo de la presente causa) con base en los mismos argumentos: «[...] los accionantes manifiestan que la norma impugnada, al determinar que el territorio no podrá superar el veinte por ciento del total del territorio nacional, estaría limitando el derecho garantizado por la Constitución a conformar regiones autónomas».¹⁹² En razón de ello, la Corte Constitucional concluyó que existe cosa juzgada constitucional relativa y que no era procedente volver a pronunciarse sobre la constitucionalidad del segundo inciso del artículo 15 del COOTAD; por lo que, desestimó la acción pública de inconstitucionalidad.

Causa No. 25-14-IN que termina con la sentencia No. 007-18-SIN-CC

Fecha de la sentencia: 16 de mayo de 2018.

Tipo de acción: Acción Pública de Inconstitucionalidad.

Jueza ponente: Marien Segura Reascos.

Demandante o legitimado activo: Milton Gualan Japa y Luis Alfredo Villacís Maldonado.

Demandado o legitimado pasivo: No aplica.

¹⁹¹ Ecuador Corte Constitucional, «Sentencia», en *Juicio n.º 32-11-IN*, 18 de octubre de 2019, 18.

¹⁹² Ecuador Corte Constitucional, «Sentencia», en *Juicio n.º 007-18-SIN-CC*, 16 de mayo de 2018, 3.

Norma impugnada: el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD.

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.¹⁹³

Los argumentos sobre la supuesta inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 15 del COOTAD, según los accionantes, se encuadran en dos criterios: el primero, referente a la transgresión del orden jerárquico de aplicación de las normas; pues, el artículo 425 de la Constitución determina el siguiente orden: «La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos [...]»,¹⁹⁴ lo que claramente establece que las leyes están por debajo de la Constitución y, por tanto, es motivo suficiente para sostener que la norma aludida es inconstitucional, lo que la hace ineficaz desde el punto de vista jurídico.

El otro criterio que alegan los accionantes es que, el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD contraviene lo establecido en los artículos 250 y 257 de la Constitución. Para una mejor claridad respecto a ello, se realiza la siguiente tabla comparativa:

Tabla 4. Cuadro comparativo de los artículos 15 del COOTAD y, 250 y 257 de la Constitución

Segundo inciso del artículo 15 del COOTAD	Artículo 250 de la Constitución	Artículo 257 de la Constitución
[...] 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	El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y	En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de

¹⁹³ COOTAD, art. 15, segundo inciso.

¹⁹⁴ Constitución de la República del Ecuador, art. 425.

veinte por ciento del total del territorio nacional. [...]	culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del sumak kawsay.	acuerdo con los derechos colectivos. Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego, de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.
--	--	--

Fuente: COOTAD y Constitución de la República.
Elaboración propia.

De lo anterior (tabla 3), se evidencia que no existe relación directa entre el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD y los artículos 250 y 257 de la Constitución, el primero, tiene relación con los criterios para la conformación de regiones y, el 250 y 257, se refieren a la circunscripción territorial especial amazónica y a la conformación de circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, respectivamente. Desde este planteamiento en la demanda existe una equivocación por parte de los accionantes. Lo adecuado era determinar la relación directa entre el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD y el artículo 244 de la Constitución que hablan sobre los requisitos y criterios para la conformación de regiones autónomas. Los otros dos artículos mencionados bien podrían ser considerados dentro del análisis integral de constitucionalidad, pero, no con relación directa, tal cual, se ha presentado en la acción.

Pese a lo anterior, en los antecedentes del apartado «fundamentos de la acción», los accionantes determinan que la creación de una Región Autónoma Amazónica es un anhelo legítimo de los amazónicos para buscar su desarrollo integral, y sostienen (ahora, sí) la contraposición existente entre los criterios que establece el artículo 244 de la Constitución y lo que dice el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD, que en lo principal, añade un «requisito» más a los ya fijados en la norma constitucional: que la nueva región no supere el veinte por ciento (20%) del territorio nacional; por lo que, consideran, «se está limitando el derecho garantizado por la Constitución a conformar regiones autónomas».¹⁹⁵ Como, se aprecia, los accionantes estiman como «derecho» la facultad que tienen los GAD provinciales para integrar regiones.

Por su parte, fundamentan que las normas constitucionales vulneradas son los artículos 424, 425, 250 y 257; dejan de lado el artículo 244, que es justamente el que refiere a los criterios y requisitos necesarios para la conformación de regiones autónomas. Como ya, se dijo, desde este planteamiento los accionantes iniciaron mal la demanda de inconstitucionalidad, pues, la Corte (como, se verá más adelante), se centra en el análisis de los preceptos que los accionantes fundamentan en la acción de inconstitucionalidad.

De la demanda, se observa que los accionantes esbozan que existe inconstitucionalidad tanto por la forma como por el fondo. Sobre la forma, aseguran, «la ley no puede contravenir lo dispuesto por la Constitución de la República», para, lo cual, citan el artículo 425 de la Constitución que enuncia el orden jerárquico de aplicación de las normas; consideran que las «Leyes Orgánicas se encuentra [sic] por debajo de la Constitución, motivo suficiente para afirmar que el inciso segundo del Artículo 15 del COOTAD, resulta inconstitucional y, por lo tanto, carece de eficacia jurídica».¹⁹⁶ Agregan que el COOTAD no modifica ni prevalece sobre las disposiciones constitucionales, en este caso, el segundo inciso del artículo 15 no va por sobre el artículo 244 de la norma suprema.

De igual modo, referente a la inconstitucionalidad por el fondo, argumentan que el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD atenta contra el derecho garantizado en los artículos 250 y 257 de la Constitución, esto es, contra los preceptos que determinan la creación de la

¹⁹⁵ Inciso final del apartado «antecedentes» en los fundamentos de la acción de inconstitucionalidad presentada por los señores Milton Gualan Japa y Luis Villacís Maldonado. Ver en: <https://bit.ly/33ygW8O>

¹⁹⁶ Apartado C.1 sobre la Inconstitucionalidad por la Forma de los fundamentos de la acción de inconstitucionalidad presentada por los señores Milton Gualan Japa y Luis Villacís Maldonado. Ver en: <https://bit.ly/33ygW8O>

circunscripción territorial especial en la Amazonía y la posibilidad de conformar circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas. Lo anterior demuestra que los accionantes «atacan» disposiciones constitucionales que tienen una relación indirecta con el artículo 15 del COOTAD y, se olvidan de referir explícitamente a la oposición existente entre el artículo 15 de la ley de organización territorial y el artículo 244 de la Constitución. Es conveniente en este punto presentar una tabla comparativa que permita visibilizar con claridad la contradicción entre los dos preceptos indicados:

Tabla 5. Cuadro comparativo del artículo 244 de la Constitución y 15 del COOTAD

Artículo 244 de la Constitución	Artículo 15 del COOTAD
<p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>

Fuente: COOTAD y Constitución de la República.

Elaboración propia.

De lo anterior, se desprende lo siguiente:

- El artículo 244 de la Constitución, se refiere a «regiones autónomas», en tanto que, el artículo 15 del COOTAD utiliza solo el término «regiones». Más allá de una simple cuestión de escritura, refleja el hecho de que el COOTAD no le da la categoría que el constituyente pretendió en su momento al determinar la existencia del nuevo nivel de gobierno, que, se entiende, estará dotado de mayor autonomía que los otros (provincial,

cantonal y parroquial). Las regiones autónomas, según la Constitución, tendrán un estatuto de autonomía como norma institucional básica; figura jurídica que no tienen los demás gobiernos autónomos descentralizados, a excepción de los distritos metropolitanos.

- En la Constitución (art. 244) existen unos requisitos obligatorios (población, territorio y dos o más provincias) y otros potestativos (pues, se usa el término «procurar») que, con la vigencia del COOTAD, pasaron a ser obligatorios en el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD, lo que a criterio del Dr. José Suing significaría la presencia de un vicio de inconstitucionalidad en el precepto legal. Este es uno de los puntos centrales para ejercer la acción de inconstitucionalidad, no obstante, los accionantes nada mencionan al respecto, lo que conlleva a que la Corte no considere este aspecto dentro de su análisis al emitir la decisión (que, se revisa más adelante).
- Por último, la norma constitucional nada dice sobre algún límite de superficie territorial para conformar regiones autónomas, únicamente dispone que el territorio de la futura región sea superior a veinte mil kilómetros cuadrados (20.000 km²), lo que, dicho sea de paso, cumplen las seis provincias amazónicas; no obstante, en el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD, se añade un elemento que el constituyente jamás considero. Criterio, que se torna en limitante para las intenciones de los amazónicos, pues, se establece que el territorio de la región a conformarse no supere el veinte por ciento del territorio nacional. Sobre este asunto, se abre una interesante discusión: ¿es constitucional que la ley orgánica añada un elemento más a los criterios y requisitos previamente fijados en la constitución? Análisis que, de seguro, se solventará con las conclusiones del presente trabajo de investigación.

Así, las cosas, en la petición concreta de los accionantes en la presente causa, se solicita que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 15 del COOTAD y, se ordene, en el auto de calificación, la medida cautelar de suspensión provisional del contenido del antedicho precepto.

Sentencia No. 007-18-SIN-CC

Se inicia la revisión de la sentencia desde las intervenciones públicas y oficiales realizadas ante la Corte Constitucional. Así, por la Presidencia de la República acudió el doctor Alexis Mera Giler, que en ese momento ejercía las funciones de secretario jurídico de la presidencia.

Concurrió en calidad de delegado del presidente de la República y en sus alegaciones sostuvo lo siguiente:

- La acción de inconstitucionalidad no tiene motivación, y, por tanto, no existen vicios de forma ni de fondo en el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD;
- La demanda de inconstitucionalidad ha violentado la garantía del debido proceso dispuesta en el artículo 76 de la Constitución, específicamente el numeral 7, literales a) y c); esto es: «el derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento [...] c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones».¹⁹⁷ A decir del Dr. Mera, no se indicó el órgano emisor de la disposición jurídica, y únicamente, se incluye al órgano que sanciona la ley, en este caso, la presidencia por intermedio del Presidente de la República. En otras palabras, se deja sin la posibilidad de pronunciación a la Asamblea Nacional.¹⁹⁸ Debido a ello, consideró, la demanda era improcedente y debía disponerse su archivo.
- Los accionantes, no se atuvieron a la integridad de la Constitución, por lo que la demanda planteada era infundada e improcedente; para el Dr. Mera únicamente, se citaron disposiciones constitucionales sin una revisión integral de la norma suprema.
- No hay vicio de forma, el sustento de los accionantes, al decir que existe violación a la jerarquía normativa, no se constituye como un vicio de este tipo. Además, del expediente que reposa en la Asamblea Nacional, se observa que la iniciativa de ley y el trámite correspondiente, fue realizado conforme a la constitución.
- Tampoco existen vicios de fondo debido a que los accionantes vinculan los artículos 250 y 257 de la Constitución con el artículo 15 del COOTAD, mismos que no tienen relación directa, puesto que, los primeros, se refieren la conformación de una circunscripción territorial especial y no a las regiones autónomas que trata el artículo 15 de la ley en análisis. Además, los artículos 245 y 257 de la Constitución, no se aplican solos, sino, más bien, existe una concordancia con el artículo 135 de la norma constitucional que determina que solo el presidente de la República tiene facultad para presentar proyectos

¹⁹⁷ *Constitución de la República del Ecuador*, art. 76.

¹⁹⁸ Hay que decir que la Corte Constitucional sí corrió traslado a la Asamblea Nacional del Ecuador; a la que, también, solicitó todo el expediente y documentos relacionados al origen de la norma impugnada.

que modifiquen la organización administrativa y política del país. Si bien, los GAD provinciales elaboran el proyecto de ley de regionalización es el presidente quien tiene potestad para presentar la norma al órgano legislativo para su trámite.

- «[...] si bien los artículos 250 y 257 de la Constitución de la República del Ecuador establecen en el contexto de la organización política administrativa del país, que debe otorgarse un tratamiento especial a la parte amazónica del Ecuador, no es cierto que su creación, estructura y administración debe regularse mediante ley, en este caso, de iniciativa del presidente».¹⁹⁹

Esta sería una afirmación errónea, la propia constitución, en el artículo 250, determina que «[...] existirá una planificación integral recogida en una ley [...]» para la circunscripción territorial especial amazónica.

- Existía un modelo inequitativo de desarrollo y un manejo irresponsable de recursos, lo que castigaba a la población que, no se encontraba en las ciudades desarrolladas, es decir, un modelo concentrador de riqueza a costa del retraso de otras partes del país.²⁰⁰

Frente a esta declaración es necesario resaltar que existe un reconocimiento sobre el equívoco modelo de desarrollo que ha subsistido en el país, lo que sustenta en cierta medida la idea de que una potencial región en la Amazonía ecuatoriana podría fomentar el desarrollo efectivo y sostenible, es decir, un nuevo polo de desarrollo para el país, motivo precisamente de la instauración de las regiones autónomas en la Constitución.

- El COOTAD observa la disposición constitucional del artículo 245 y en ese sentido determina que las regiones, y solo esas, se integran por iniciativa de los GAD provinciales y, se aprueban por Consulta Popular.
- El artículo 250, se refiere a la circunscripción territorial especial amazónica en el único sentido de otorgar una planificación integral a esta circunscripción, y no desde el punto de vista de una probable regionalización tal como lo plantean los accionantes.
- No hay vicio de inconstitucionalidad ni por la forma ni por el fondo, por tal razón, se tiene que desechar la demanda en su totalidad.

¹⁹⁹ Ecuador Corte Constitucional, «Sentencia», en *Juicio n.º 007-18-SIN-CC*, 16 de mayo de 2018, 6.

²⁰⁰ *Ibíd.*, 7.

Por otra parte, en representación de la Procuraduría General del Estado, se presentó el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, quien sobre la demanda de inconstitucionalidad expresó:

- No hay vicio de inconstitucionalidad por la forma, la demanda, se planteó después de tres años de publicada la norma (COOTAD), lo que atenta lo determinado en el artículo 78 numeral 2 de la LOGJCC, esto es: «[...] por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia», en tal sentido no procede análisis por la forma.
- El segundo inciso del artículo 15 del COOTAD tiene conformidad con los artículos 244 y 245 de la Constitución y tiene que ser interpretado integralmente.
- El artículo 15 y otros del COOTAD consideran los principios de interculturalidad, plurinacionalidad y los derechos colectivos de las regiones que conforman el territorio ecuatoriano.
- La acción de inconstitucionalidad no tiene fundamentos claros, ciertos, específicos y pertinentes que demuestren la existencia de inconstitucionalidad en la norma, por lo tanto, incumple lo predispuesto en el artículo 79 numeral 5 literal b) de la LOGJCC.

Ahora bien, los fundamentos de la Corte Constitucional inician con la definición de la naturaleza del control abstracto de constitucionalidad, aduce que este «pretende que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional»,²⁰¹ lo que en otros términos quiere decir que las normas promulgadas por el legislativo y demás autoridades no tienen que contradecir preceptos constitucionales.

La Corte Constitucional no entra a analizar una supuesta inconstitucionalidad por «la forma», dado que, el plazo para presentar acciones de este tipo ha expirado; para sustentar este análisis la Corte cita dos sentencias en la, que se determina que para impugnar la inconstitucionalidad por la forma es necesario que la norma impugnada haya sido expedida hasta un año antes de la presentación de la demanda.

Respecto al control material o de fondo hace el siguiente análisis:

²⁰¹ *Ibíd.*, 9.

- El argumento de que el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD ha violentado los artículos 424 y 425 de la Constitución (que refieren a la jerarquía normativa) resulta circular, dice la Corte «[...] toda norma inconstitucional vulneraría los principios citados; y, por tanto, fundamentar la inconstitucionalidad de una norma en que transgrede el principio de supremacía y subvierte la jerarquía del ordenamiento jurídico [...] no permite avanzar en argumento alguno».
- Frente a la supuesta violación de los artículos 250 y 257 de la Constitución (que trata sobre circunscripciones territoriales), se plantea el siguiente problema jurídico: «¿El artículo 15, inciso segundo del COOTAD, contraviene lo dispuesto en los artículos 250 y 257 de la Constitución de la República?».²⁰²

El análisis que hace la Corte respecto al problema jurídico mencionado no es correcto, contrapone preceptos normativos que no tienen relación directa y no cumple con su rol de aplicar un control integral tal como dispone el artículo 76 de la LOGJCC. La Corte Constitucional dice textualmente que «[...] el artículo 15, inciso segundo del COOTAD, desarrolla el derecho para conformar, integrar o crear circunscripciones territoriales, estableciendo límites para ello, conforme lo establece la Constitución [...]». Nada más ajeno a la realidad. Lo cierto es, que el artículo 15 del COOTAD, aborda los requisitos y criterios para conformar regiones autónomas (tal cuál) más no circunscripciones territoriales que la Corte relaciona con el artículo 257 de la norma constitucional. Y a más de ello la Corte Constitucional da a entender que la última proposición del segundo inciso del artículo 257²⁰³ de la Constitución arropa a todas las circunscripciones territoriales, incluida la amazónica; situación que no es así, el artículo 257 solo, se refiere a las circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas.

- Asimismo, la Corte dice no observar que la fijación del límite territorial estipulado en el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD «vaya en contra de la capacidad de regular y dar contenido a un derecho por parte del legislador»,²⁰⁴ y concluye que, en la presente causa, no se ha sobrepasado ni formal ni materialmente dicho límite. Añade a ello, que

²⁰² *Ibíd.*, 12.

²⁰³ «[...] La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones». (art. 257 de la Constitución)

²⁰⁴ Ecuador Corte Constitucional, «Sentencia», en *Juicio n.º 007-18-SIN-CC*, 16 de mayo de 2018, 13.

no existe norma o principio aparte de los alegados por los accionantes, «que entre en colisión con dicha capacidad del legislador».²⁰⁵

Lo que concluye la corte es producto de un análisis muy superficial, dado que, jamás examina y contrapone el artículo 15 del COOTAD con el artículo 244 de la Constitución, ambos, sobre los requerimientos, que se cumplen para la conformación de regiones autónomas.

- En un giro inconcebible resultado de un análisis liso, desde el párrafo tercero de la sentencia, la Corte Constitucional evidencia claramente que no existe relación entre el artículo 15 del COOTAD y los artículos 250 y 257 de la Constitución, pues, el primero, se refiere a la conformación de regiones y los segundos a la conformación de circunscripciones territoriales. Sin embargo, comete otros errores, al señalar que el artículo 247 de la Constitución tiene relación con la conformación de regiones, cosa que no es así, puesto que, dicho artículo, se refiere a la conformación de distritos metropolitanos por parte de los cantones. Olvida mencionar si quiera el artículo 244 de la norma suprema, artículo que, aunque, suene reiterativo, debía ser analizado detalladamente.
- Para la Corte las regiones y las circunscripciones territoriales son unidades territoriales distintas. Igualmente, los accionantes citaron normas constitucionales que no tienen relación evidente con el artículo alegado como inconstitucional.
- Finalmente, el máximo órgano de control constitucional concluye que la acción de inconstitucionalidad fue presentada por el solo hecho de que los accionantes, se encontraban en desacuerdo con los requerimientos determinados en la Ley, lo que, dicen, no hace inconstitucional a una norma. Para la Corte los criterios y requisitos establecidos en el artículo 15 del COOTAD son el resultado del análisis realizado por el legislador en el marco de sus atribuciones y en desempeño de su labor de regulación legal derivada de la Constitución.

Por todo lo anterior, la Corte Constitucional niega la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo del segundo inciso del artículo 15 del COOTAD. Decisión que a la final es

²⁰⁵ *Ibíd.*, 14.

determinante para el fallo²⁰⁶ tomado en la causa No. 32-11-IN, iniciada en 2011, es decir, antes que la presente causa. Por consiguiente, no hubo una tramitación cronológica de las acciones de inconstitucionalidad ni, se las agrupó en una sola, lo que impidió la realización de un análisis integral, serio, ordenado, claro y preciso de la norma impugnada como inconstitucional.

Es menester citar las palabras del constitucionalista Ismael Quintana, que, en entrevista realizada en febrero de 2019, respecto al tratamiento cronológico de los casos en la Corte Constitucional, sostuvo: «la norma anterior no se trasladó a la CC²⁰⁷ del 2012 y se puso que es potestad del presidente de la Corte la inclusión de los casos en el orden del día. Eso generó esta arbitrariedad. El Pleno de la nueva corte ya anunció que va a resolver en orden cronológico las causas y va a trabajar en unas reformas para incluir la regla general de orden cronológico y las excepciones para romperlo».²⁰⁸ De este modo, la Corte Constitucional no realizaba una revisión cronológica de los casos que llegaban a su conocimiento, lo que implica dejar al arbitrio decisiones importantes en las que confluyen derechos constitucionales de los ciudadanos. Justamente, las decisiones tomadas sobre las causas analizadas responden a la forma equívoca en cómo, se manejaban los jueces de aquella Corte.

1.4.2. Proyecto de reforma del artículo 15 del COOTAD

Paralelo a las acciones de inconstitucionalidad presentadas en los años 2011 y 2014, el 10 de abril de 2015, el ex asambleísta por la provincia de Zamora Chinchipe, Milton Gualán Japa, presentó un proyecto de ley reformativa del segundo inciso del artículo 15 del COOTAD. En la exposición de motivos sostuvo que «la conformación de una Región Autónoma Amazónica es una aspiración legítima en la búsqueda de un desarrollo integral que fortalezca los diferentes aspectos del convivir social, político y económico de la Amazonía, aspiración basada en el derecho constitucional y en el anhelo de los amazónicos».²⁰⁹ Añadió que, si bien, el artículo 244 de la Constitución fija algunos parámetros a cumplir para la creación de regiones; en 2010, con la vigencia del COOTAD, se incluyó un elemento o requisito adicional a lo predeterminado por el constituyente: esto

²⁰⁶ En esa decisión la Corte Constitucional determina la existencia de cosa juzgada y, no se pronuncia sobre la constitucionalidad de la norma; desestima la acción de inconstitucionalidad.

²⁰⁷ Corte Constitucional.

²⁰⁸ Redacción política, «Entrevista a Ismael Quintana: ‘Corte Constitucional trataba con celeridad casos de anterior Gobierno’», *El Comercio*, 07 de febrero de 2019.

²⁰⁹ Milton Gualán Japa, «Proyecto de Ley Reformativa del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización» (2015).

es, «[...] que el territorio de la región a conformarse no supere el veinte por ciento del total del territorio nacional [...]», lo que, a criterio del entonces legislador limitaría el derecho a conformar regiones autónomas, garantizado en la Constitución.

En tal razón, sustentó la propuesta en los artículos 250 y 257 de la norma suprema; mismos que refieren, en el primer caso al reconocimiento de la Amazonía como circunscripción territorial especial, y en el segundo a las circunscripciones territoriales indígenas. El texto propuesto fue el siguiente:

Art. 1.- En el segundo inciso del artículo 15 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización elimínese la frase: ***“y que el territorio de la región a conformarse no supere el veinte por ciento del total del territorio nacional”***.

Art. 2.- La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.²¹⁰

La propuesta del exlegislador Milton Gualán Japa no tuvo una sólida argumentación en la exposición de motivos; además, omitió referirse a «la conformación de regiones» en los considerandos del proyecto de ley, debido a ello, el informe de la Unidad de Técnica Legislativa (UTL) realizó algunas sugerencias al respecto. Asimismo, la UTL sostuvo que «es necesario que el COOTAD establezca ‘que el territorio de la región a conformarse no supere el veinte por ciento del total del territorio nacional’, con el objeto de fortalecer la descentralización y el equilibrio interregional; disposición que no contradice el artículo 244 de la Constitución que dispone la posibilidad de conformar regiones [...]».²¹¹ Es decir, con el informe ya, se vislumbraba cómo iba a terminar el proyecto.

No obstante, existieron algunos errores en el planteamiento de reforma realizado por el ex asambleísta. No atacar, por ejemplo, el carácter potestativo de la norma constitucional respecto del carácter imperativo del COOTAD en el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD; ese particular hubiese sido más sólido y firme al momento de plantear la reforma, en ese punto existe evidente inconstitucionalidad. Lo de la extensión territorial, se tendría que haber manejado desde otra óptica, pues, la Amazonía al ser una circunscripción territorial especial, necesita de una integración efectiva que le permita enfrentar los desafíos comunes de la región, y que eso solo es posible con una verdadera descentralización y autonomía, en pleno ejercicio del autogobierno.

²¹⁰ Milton Gualán Japa.

²¹¹ Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional del Ecuador, «Informe No Vinculante del trámite 209207», Informe técnico (Quito, Ecuador: Asamblea Nacional del Ecuador, 22 de abril de 2015), 2.

Después del análisis del Consejo de Administración Legislativa (CAL), el proyecto fue calificado. La Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial fue la encargada de tramitarlo. La comisión llegó a la conclusión de que los argumentos vertidos por el proponente, se refieren más a la conformación de circunscripciones territoriales especiales indígenas (CTI), más no a la conformación de una región; además, «la reforma en el sentido que [fue] presenta[da] desnaturaliza la función que deben cumplir las regiones autónomas para el desarrollo armónico, equilibrado y justo, de todo el territorio y de sus habitantes».²¹² A todo ello, la comisión recomendó al Pleno de la Asamblea Nacional, su archivo, en el sentido de que la propuesta de reforma «no se ajusta[ba] a los principios constitucionales»²¹³. Finalmente, en la sesión Nro. 341 el Pleno de la Asamblea archivó el proyecto con 81 votos (de 109 presentes).

²¹² Comisión Especializada permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, «Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Reformativa del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD» (Quito, Ecuador, 16 de julio de 2015), 7.

²¹³ *Ibíd.*, 7.

CAPÍTULO II: DISEÑO METODOLÓGICO

2.1. Metodología de la investigación

La investigación, se desarrolló con un paradigma crítico propositivo; crítico, porque, cuestiona los requisitos o criterios que el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD añade para la conformación de regiones autónomas, lo, que se colige como una sustancial inconstitucionalidad y a la vez menoscaba la facultad que tienen las provincias amazónicas para integrar un gobierno regional entre ellas; propositivo, porque, se plantea la idea de que las condiciones especiales de la Amazonía y su reconocimiento como Circunscripción Territorial Especial (CTEA) son elementos sólidos para idealizar un potencial Gobierno Autónomo Regional Amazónico que cumpla con eficiencia la planificación amazónica, actual atribución de la Secretaría Técnica de la CTEA, a la vez, que se constituya como un nivel de gobierno que permita vencer las desigualdades que por años ha sufrido la región.

El estudio es descriptivo, se explican los fundamentos teóricos y jurídicos de las regiones como nivel de organización territorial y de gobierno; además, los requisitos y criterios que el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha previsto para su conformación, tanto en el artículo 244 de la Constitución como en el artículo 15 del COOTAD, con el fin de evidenciar una posible antinomia entre la ley y la norma suprema.

Por otra parte, el trabajo, se lo realizó desde un enfoque cualitativo mediante la recopilación de aportes de expertos en el área del derecho constitucional y gobiernos autónomos descentralizados; asimismo, se entrevistó a personas involucradas en los gobiernos seccionales y en los entes de las instituciones de la CTEA, con el fin de ampliar la discusión en torno a los temas tratados. También, se tuvo la contribución del Lcdo. Luis Lluglla, quien es el actual coordinador general de la Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Provinciales de la Amazonía Ecuatoriana (CONGA) y fue partícipe de la iniciativa de creación del Gobierno Regional Autónomo en la Amazonía. De igual manera, se entrevistó a ciudadanos con el fin de obtener su criterio respecto a la viabilidad de un GAD Regional en la Amazonía ecuatoriana.

Se empleó el método teórico de análisis – síntesis por, el cual, se estudió la región autónoma y la circunscripción territorial especial amazónica con la finalidad de examinar y detallar los elementos que rodean el propósito de la regionalización plasmada en la Constitución 2008, el intento de conformar un gobierno regional autónomo entre las seis provincias amazónicas

y los limitantes que existen para esa pretensión, además, la presencia de la CTEA y su incidencia en el desarrollo de la Amazonía.

Igualmente, se utilizaron los métodos prácticos: dogmático, hermenéutico y comparativo. Se analizó con detalle los preceptos constitucionales y legales sobre regiones autónomas en Ecuador. Se hizo, además, un ejercicio interpretativo de dichas disposiciones desde una perspectiva del método sociológico de interpretación jurídica. Y, finalmente, se efectuó una revisión comparativa de la figura de las regiones en el ordenamiento jurídico colombiano, especialmente de la Región Administrativa y de Planificación de la Amazonía del referido país, con el objetivo de asociar aquello con la idea de la conformación de un GAD Regional Amazónico en Ecuador.

2.2. Técnicas e instrumentos de recolección de la información

Se empleó la modalidad de investigación bibliográfico – documental y de campo, pues, se recolectó información de fuentes documentales primarias como artículos académicos, una tesis doctoral y normativa; además, libros, periódicos, folletos, entre otros. También, se revisó dos sentencias de la Corte Constitucional y el expediente de elaboración del COOTAD y de la propuesta de reforma sobre el tema en análisis. Para la modalidad de campo, se utilizó la técnica de la entrevista, misma que estuvo dirigida a profesionales del derecho especialistas en el ámbito constitucional y gobiernos autónomos descentralizados, autoridades de GAD amazónicos y de las instituciones de la CTEA; de la misma forma, se contó con el aporte del Lcdo. Luis Lluglla, coordinador del CONGA, y de representantes de la sociedad civil. Se aplicaron cinco cuestionarios estructurados, y la aplicación fue con la ayuda de las tecnologías de la información y comunicación.

El primer cuestionario fue destinado al Dr. Andrés Martínez Moscoso, Dr. Guillermo Salazar Sánchez y Dr. José Suing Nagua, abogados con experiencia en asuntos de descentralización; el segundo cuestionario estuvo dirigido a la Srta. Rita Tunay, prefecta de Napo y el Abg. Cléver Jiménez, prefecto de Zamora Chinchipe; el tercero al Lic. Luis Lluglla, coordinador general del CONGA, quien participó de las Cumbres Amazónicas y de la propuesta de regionalización, que se planteó en su momento; un cuarto cuestionario a la Ing. Julia Landázuri, secretaria técnica de la CTEA; y, el último cuestionario, se aplicó personas de la sociedad civil, en razón de que una de las funciones de los gobiernos autónomos

descentralizados en justamente la de participación ciudadana, a más de ser un elemento importante en el marco de la planificación integral de la Amazonía.

2.3. Población y muestra

Para las entrevistas, se utilizó un muestreo no probabilístico, lo que implica la selección de los entrevistados a partir del juicio del investigador. Las entrevistas, se realizaron a tres abogados conocedores de materia constitucional y descentralización. También, participaron autoridades de GAD amazónicos y de las instancias de la CTEA. Se contó con los criterios y reflexiones del Lcdo. Luis Lluglla, coordinador del CONGA, quien fue parte de los acontecimientos desarrollados en torno al tema en las Cumbres Amazónicas. Finalmente, se tuvo el aporte de tres ciudadanos amazónicos.

Tabla 6. Lista de entrevistados

Abogados especialistas en derecho público con énfasis en descentralización	Dr. Fernando Andrés Martínez Moscoso ²¹⁴ Dr. Wagner Guillermo Salazar Sánchez ²¹⁵ Dr. José Dionicio Suing Nagua ²¹⁶
Autoridades de GAD provinciales	Srta. Rita Irene Tunay Shiguango, prefecta de Napo Abg. José Cléver Jiménez Cabrera, prefecto de Zamora Chinchipe
Coordinador General de la Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Provinciales de la Amazonía Ecuatoriana (CONGA)	Lcdo. Luis Alfonso Lluglla Luna
Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica	Ing. Julia Alejandra Landázuri López
Ciudadanos amazónicos	Dra. Nelly del Carmen Cabrera Ureña Ing. Jaime Roberto Balladares Bolaños

²¹⁴ Abogado, Especialista en Derecho Constitucional, Máster en Liderazgo Político y Dirección de Instituciones Político-Administrativas y PhD en Estudios Políticos y Constitucionales. Ha sido docente de las carreras de Derecho y Estudios Internacionales en la Universidad del Azuay, profesor titular en la Universidad de Cuenca, director de Posgrados en la Universidad de Cuenca, entre otros cargos. Actualmente tiene el cargo de director del Instituto de Investigaciones Jurídicas del Colegio de Jurisprudencia en la Universidad San Francisco de Quito.

²¹⁵ Abogado y Doctor en Jurisprudencia y Magíster en Economía mención Descentralización y Desarrollo Local. Tiene experiencia en temas de descentralización; fue abogado de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, es docente universitario en temas de gestión pública y actualmente, se desempeña como asesor jurídico del Gobierno de Los Ríos.

²¹⁶ Abogado y Doctor en Jurisprudencia, Magíster en Economía especialidad Descentralización y Desarrollo Local, y Doctor (PhD) en Derecho. Ha sido docente en la Universidad de las Américas y la Universidad Andina Simón Bolívar, además, presidente del Instituto de Estudios de Derecho Administrativo y Social (IDEAS). Actualmente es Juez de la Corte Nacional de Justicia.

Fuente y elaboración propia.

Se cumplieron los objetivos planteados. Así, para el primer objetivo, se realizó una revisión teórica en textos, artículos académicos y tesis, lo que permitió fundamentar la región autónoma como nivel de organización territorial y de gobierno en Ecuador, y ciertos criterios que son considerados para su configuración; además, se analizó la Constitución y el COOTAD en los preceptos pertinentes para conocer los requisitos y criterios de la conformación de regiones autónomas. Para determinar la viabilidad de conformación de un GAD Regional Amazónico, se efectuaron entrevistas a expertos jurídicos, actores políticos y ciudadanos, y el estudio detallado de la normativa ecuatoriana y dos sentencias de la Corte Constitucional. Finalmente, el tercer objetivo, se consiguió con base en los elementos obtenidos de los objetivos uno y dos, lo que posibilitó establecer la existencia de inconstitucionalidad en el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD frente a lo que dispone la norma suprema del Estado.

Todo lo anterior coadyuvó a lograr el objetivo general de la investigación, esto es, establecer criterios jurídicos sobre la conformación de regiones según el artículo 15 del COOTAD en relación a la facultad de regionalización de las provincias de la CTEA, lo que permite generar apreciaciones sobre la constitucionalidad de dicho precepto y la factibilidad de, que se cristalice el Gobierno Regional Autónomo Amazónico.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Presentación de resultados

Entrevistas a abogados expertos

Tabla 7. Entrevista a abogados expertos

Preguntas	Respuestas			Análisis
	Dr. Andrés Martínez Moscoso	Dr. Guillermo Salazar Sánchez	Dr. José Suing Nagua	
<p>1. ¿Qué opina acerca de la propuesta de GAD Regionales como nivel intermedio de gobierno?</p>	<p>Creo que es muy importante tener presente el por qué surge esto y sobre todo la comparativa; yo creo que es necesario tener presente dos condiciones: la primera, relacionada con el proceso de autonomías, que se vivió entre el 2000 y 2007 en Guayaquil, Manabí, El Oro y la Costa, en general, que derivó entre otras cosas, en un reconocimiento de un «híbrido» precisamente para el proceso constituyente con las regiones autónomas que vendrían a ser lo más parecido de las comunidades autónomas</p>	<p>Yo personalmente considero como una alternativa totalmente válida, es una alternativa que yo creo necesaria, que va a permitir al Ecuador desfogar una serie de interés que, en su momento, se desahogaron, pero, que en la actualidad todavía siguen ahí. Entonces, el hecho de reconocer un nivel regional como un nivel intermedio de gobierno me parece totalmente adecuado y una alternativa válida de la Constitución de 2008. Las alternativas que tienen los gobiernos regionales de darse su propia organización, su</p>	<p>Yo planteo el tema desde los propósitos de la organización territorial que son la administración del territorio y la representación política, allí la propuesta de regionalización era promover nuevos polos de desarrollo para salir de la matriz de desarrollo tradicional bipolar para llegar a un desarrollo policéntrico, con procura, en lo posible, de construir equidad territorial y apostar por una forma distinta a la de las regiones naturales, por eso, sin que esté escrito, se propugna una suerte de horizontalización, hecho,</p>	<p>En general, coinciden en que el planteamiento de las regiones es viable y, se colige como una alternativa para generar mayor autonomía en territorio y pasar del modelo de desarrollo centralista a uno policéntrico. El Dr. Suing reflexiona que existió una suerte de inducción para trabajar por una regionalización horizontal, no obstante, aquello no está expresado ni es obligatorio. Finalmente, el Dr. Martínez Moscoso considera que la propuesta tuvo sustento sobre las comunidades autónomas españolas.</p>

	<p>españolas; y, en segundo lugar, por el asesoramiento que de una u otra manera influyó en el proceso constituyente de una gran cantidad de asesores españoles.</p>	<p>propia estructura, creo que les abre una gran posibilidad para quienes (las provincias) buscan tener desarrollada más ampliamente el tema de la autonomía. Entonces, yo considero que la alternativa de gobiernos regionales es importante en la actualidad para la estructura del país.</p>	<p>que se dio en la práctica en esa suerte de inducción implementada por el Ejecutivo a través de lo, que se denominó originalmente «zonas de planificación», estructuras que han sido receptoras de competencias vía desconcentración; representación política y administración, se materializan, en sus diferentes formas, depende de cada nivel territorial y de gobierno, pues, no es uniforme; una variante para el análisis del tema de la administración es el sistema de competencias, las asignadas a cada nivel, y las transferidas fruto de la ejecución del proceso de descentralización.</p>	
<p>2. ¿Qué implica que el GAD Regional tenga un estatuto de autonomía?</p>	<p>El nombre es copiado textualmente de los estatutos de autonomía españoles, y vienen a ser «cual, si fuese la norma básica, la Constitución» de cada una de las regiones autónomas,</p>	<p>Fundamental. Para mí el hecho de tener un propio estatuto de autonomía no es más, sino, la expresión de la ciudadanía de darse su propia organización, de crear sus propios mecanismos, de crear sus</p>	<p>El estatuto de autonomía es una norma institucional que regula el gobierno regional, su estructura, competencias, símbolos, en un rol similar al estatuto de autonomía de las</p>	<p>El estatuto de autonomía es un símil a lo que es la norma constitucional para el país, permite que la propia ciudadanía, se pronuncie sobre la estructura, organización, mecanismos, asuntos</p>

	<p>donde, se define claramente su estructura, sus temas de carácter orgánico, administrativo, político, etc., y, por supuesto, al final del día tiene establecido tanto en la Constitución como en el COOTAD una forma a través de, la cual, se las desarrolla.</p>	<p>propios recursos y sobre todo de posicionar el tema autonómico, que insisto, es un tema que en el Ecuador desde 1830, se discute, pero, creo que, con la Constitución de 2008, tenemos una alternativa en esto de la regionalización; entonces, tener un estatuto de autonomía implica, en mi criterio, ejercer plenamente la autonomía que tienen los pueblos para organizarse, dentro, obviamente de una estructura del Estado nacional como establece la Constitución de la República.</p>	<p>comunidades autónomas de España; dependerá del contenido específico, que se incorpore para dimensionar sus bondades. Las propuestas que, hasta ahora, se han generado, son las del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) y que arrojan luces sobre lo, que se incluye. La debilidad que tiene es que no forma parte de las normas enlistadas en el artículo 425 de la Constitución que describe la jerarquía normativa. Al no tener una referencia expresa, siempre habrá duda sobre su jerarquía. Además, por su forma de aprobación, mediante consulta popular, que le reviste de legitimidad democrática similar a la misma Constitución, no se asimila a una ley orgánica, como fue la propuesta contenida en el primer proyecto del MDMQ.</p>	<p>administrativos y, ante todo, autonomía de las regiones. Implica un ejercicio pleno de autonomía de los pueblos en territorio. Sin embargo, el Dr. Suing reflexiona que, para dimensionar las bondades de este, es necesario ver cómo, se lo incorporará, se tiene en cuenta, además, que no consta dentro del orden jerárquico del artículo 425 de la Constitución, lo que provoca problemas al determinar su nivel jerárquico. No es una ley orgánica y, más bien, tiene legitimidad democrática, tal cual, la norma constitucional, puesto, que se aprueba por consulta popular.</p>
--	---	--	--	--

<p>3. ¿A la iniciativa para conformar regiones autónomas las ve usted, cómo una facultad de los GAD provinciales o cómo un derecho de estos?</p>	<p>Creo que esto fue uno de los problemas más graves. Al final del día lo sucedió (y por eso, se buscaron reformas posteriores de la Constitución y del COOTAD respectivamente) durante el gobierno de Correa, fue perder el manejo político a nivel provincial, y Correa quería manejar directamente la conformación de las regiones. Entonces, en aquellos lugares donde que ya estaba avanzado el proceso, pero, que no pertenecían al partido de gobierno, no hubo apoyo; es lógico que al final del día sean los propios actores los prefectos, en este caso quienes lideren los procesos, pero, también, ahí, se pierde un poco el rol, el papel ciudadano.</p>	<p>Esa es una muy buena pregunta. Yo le analizo desde el punto de vista de los derechos. Yo personalmente pienso que los ciudadanos, verdad, tenemos el derecho a tener instituciones autónomas, tenemos el derecho a que existan instituciones dotadas de autonomía, que nos representen y que adicionalmente nos presten servicios de calidad, con eficiencia y con calidez, en tal virtud, si bien, es cierto el proceso de formación va a pasar por una decisión de los gobiernos provinciales, sin embargo, hay que destacar el hecho de que, debe, necesariamente, verse desde un punto de vista de los derechos. Es un derecho de los ciudadanos tener instituciones que garanticen sus derechos y, también, que presten servicios de calidad, ¿por qué?, porque estas</p>	<p>No se habla de derecho de los gobiernos provinciales, porque, las instituciones públicas, al igual que el Estado, no son titulares de derechos, sino, de potestades en sus diferentes contenidos específicos previstos en la Constitución y la Ley. Pero, además, en la práctica, de concretarse el proceso de regionalización los gobiernos que verían amenazada su existencia, son precisamente los GAD provinciales. Por lo que, más que un derecho, es el procedimiento que ideó el Constituyente para impulsar la propuesta regionalización, se entrega a los GAD provinciales la toma de decisión para iniciarlo, que bien pudo estar, en manos del Ejecutivo, como era el caso de cierre del sistema, que ya no aplica por haber vencido el plazo previsto en la Constitución.</p>	<p>A decir del Dr. Suing, la iniciativa de conformar regiones autónomas es una potestad o facultad que la Constitución determinó para los gobiernos provinciales, con el procedimiento para el efecto. Si bien, los prefectos como representantes de los GAD provinciales, lideran el proceso, es importante incluir a la ciudadanía, su participación; en ese sentido, el Dr. Salazar considera, que se tiene que trabajar desde la óptica de los derechos de los ciudadanos a tener instituciones autónomas, porque, son gobiernos de cercanía. En tanto que, el Dr. Martínez Moscoso sostiene que, si bien, el papel para la conformación de regiones está en manos de las prefecturas, ello implica, que se pierda un poco el rol del ciudadano en este objetivo.</p>
---	---	---	--	---

		<p>instituciones, y sobre todo los gobiernos autónomos descentralizados, y este nivel intermedio que de hecho es el gobierno regional, son gobiernos de cercanía, y al ser gobiernos de cercanía, evidentemente, son y tiene que ser más eficientes en la prestación de servicios. Yo personalmente considero que tiene que analizarse desde el punto de vista de los derechos de los ciudadanos, más no como una posibilidad de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.</p>		
<p>4. ¿Conoce usted de alguna(s) intención de regionalización desde la aprobación de la Constitución 2008?</p>	<p>Han existido muchísimos. Simplemente para hacer una referencia, uno que estuvo bastante avanzado, fue, por ejemplo, el, que se quiso hacer entre las provincias de Morona Santiago, Azuay, Cañar y El Oro; sin embargo, ahí vino</p>	<p>Haber, fíjate tú que, evidentemente, si han existido algunas intenciones de regionalización; pero, lamentablemente y coincido un poco con tu criterio, lamentablemente al parecer el COOTAD establece requisitos que son bastante severos, y que obviamente esto no permite que el tema de la</p>	<p>Hubo la intención de trabajar en ello desde la mancomunidad de Azuay y el Oro por la cuenca del río Jubones, pero, no llegó a concretar nada para impulsar el proceso. Fernando Cordero era convencido que el germen para las regiones eran las</p>	<p>Intenciones han existido. Quizás la más destacable (por lo menos a conocimiento de dos de los entrevistados) es la, que se dio sobre las cuencas del río Jubones y el río Santiago, entre las provincias de Morona Santiago, Azuay, Cañar y El Oro; sobre el Jubones</p>

	<p>después una negativa y, de nuevo, «una persecución»; porque, quien lideraba era el ex prefecto del Azuay, el señor Carrasco. La continuidad geográfica, se cumplía y, también, el tema de las cuencas. Ahí veíamos dos cuencas de manera particular: la cuenca del Jubones hacia el océano Pacífico y la cuenca del Río Santiago hacia el Atlántico. Ahí verificar que iba a ser una región súper poderosa, porque, a más de tener proyectos hidroeléctricos (los más importantes en el país), iba a tener puerto (Puerto Bolívar), e iba a tener la mayor parte de proyectos mineros.</p>	<p>regionalización, se desarrolló como el legislador constitucional quiso, que se desarrolle. Adicionalmente, todos estos procesos o estas intenciones de regionalización desde la aprobación de la Constitución de 2008 chocan con cuestiones políticas, con cuestiones sociológicas, con tradiciones políticas que ha tenido el Ecuador. Fíjate tú que desde 1830, que es el año en, que se crea el Estado ecuatoriano, siempre mantuvimos esta división de cantones, provincias; entonces, esa estructura administrativa que ha tenido el Ecuador tiene un profundo arraigo en el pensamiento de los ecuatorianos. Cuando viene la Constitución de 2008 y pretende incorporar un nuevo nivel de gobierno a la estructura administrativa política del Estado, claro, esa ya nos empieza a chocar, porque, evidentemente, el ecuatoriano tiene una tradición histórica política bastante</p>	<p>mancomunidades por ello es, que se incluyó el contenido del artículo 243 de la Constitución que habla de las mancomunidades, pero, que no tiene nada que ver con la organización territorial, pues, la mancomunidad es una estructura para la gestión de servicios o competencias entre varios gobiernos subnacionales sin, que se constituyan en nivel de gobierno.</p>	<p>entre las provincias del Azuay El Oro. Sin embargo, los procesos no han avanzado por asuntos políticos, de poder, y a decir del Dr. Salazar, por los mismos requisitos severos que el COOTAD ha determinado. A más de ello, hay una especie de resistencia socio psicológica del ecuatoriano, siempre ha convivido bajo el esquema territorial de provincias, cantones y parroquias.</p>
--	---	---	---	---

		<p>arraigada, tradición obviamente que nos viene desde España.</p> <p>Entonces, ese, también, creo que ha sido un elemento que ha desmotivado las intenciones de regionalización. Otro de los elementos que yo veo, creo que nos ha desmotivado el esfuerzo y las intenciones de regionalización, es precisamente que los ecuatorianos, se sienten muy identificados con las instituciones políticas de su territorio. ¿Qué significa eso? Por ejemplo, cada uno de los ecuatorianos, independientemente que funcione o no funcione su gobierno local, siempre lo ve como una autoridad cercana. Entonces, crear una nueva autoridad sobre aquella con la que siempre hemos vivido tiene un choque al menos psicológico dentro del habitante ecuatoriano. Evidentemente, hay otro elemento que hay que tomar en cuenta: en el país es muy complicado determinar la capitalidad de las regiones, ¿qué</p>		
--	--	--	--	--

		<p>significa eso? Por ejemplo, si el Ecuador llegara a determinar las regiones, hablemos de un hipotético caso de una región entre las provincias de El Oro, Loja y Zamora, la primera pregunta que nos vamos a hacer: bueno de esa región, ¿cuál de las tres capitales de la provincia va a ser la capital de la región?, y ten la seguridad de que, efectivamente, cada cual, va a defender la capitalidad de sus ciudades, lo que va a hacer difícil entrar en un proceso de regionalización. Yo pienso que las intenciones existen, pero, el camino por recorrer implica, también, encontrar consensos, y encontrar consensos en estos temas de orden político, social y, también, geográfico, porque, claro, habrá que determinar, también, la decisión política de cada uno de los gobiernos provinciales.</p>		
<p>5. La Constitución determina como potestativos los criterios de equilibrio interregional, la afinidad</p>	<p>Yo creo que era algo lógico, no creo que sea un tema de</p>	<p>Sí. Mientras en él un lado, en la norma del COOTAD es imperativo,</p>	<p>Los requisitos obligatorios son los que señala la Constitución</p>	<p>El Dr. Suing y el Dr. Salazar coinciden en que existiría un vicio de</p>

<p>histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas para la conformación de regiones autónomas; ¿cree usted que existe un vicio de inconstitucionalidad al fijar el COOTAD dichos criterios como obligatorios?</p>	<p>inconstitucionalidad, sino, al contrario, insisto, la aspiración, que se dio en su momento de las comunidades autónomas (de la conformación en España) tenía parte de estos criterios con el propósito de que, no se conviertan en híbridos, sino, que realmente respondan a un carácter histórico, pero, también, a un carácter físico; y si hacemos un análisis de manera particular sobre las cuencas, ahí vamos a encontrar sobre la razón de un manejo integral e integrado del agua, por ejemplo, y de los ecosistemas.</p>	<p>la norma de la Constitución es mucho más laxa, es una norma, más bien, este, facultativa, pues, dice «se procurará». Yo si vería un vicio de inconstitucionalidad.</p>	<p>(población, territorio y dos o más provincias) y los potestativos que ella prevé, en efecto, fueron «transformados» en obligatorios por el legislador autor del COOTAD, por lo que dicha norma adolecería de vicio de inconstitucionalidad que nadie ha planteado.</p>	<p>inconstitucionalidad en el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD. No obstante, a criterio del Dr. Martínez Moscoso, el asunto no sería inconstitucional y, más bien, dichos criterios responden a la intención de que las regiones consideren asuntos históricos, físicos y particularmente de manejo de cuencas hidrográficas y ecosistemas.</p>
<p>6. La Constitución no determina una superficie territorial máxima para la conformación de regiones autónomas, lo que es contrario a lo establecido en el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD que dispone que ellas no superen el veinte por ciento del territorio nacional; ¿cree usted, que se transgrede el artículo 244 de la Constitución referente a la creación de regiones?</p>	<p>No es que transgrede, sino, que, al final del día, la propia Constitución le dio el carácter en este caso (no olvidemos que el COOTAD es una norma orgánica), que se encargó, entre otras cosas, era establecer las guías, las pautas, con el propósito de esa conformación y</p>	<p>Si. En este caso hay una evidente contradicción con la Constitución. Se establecen criterios más allá de lo que dice la Constitución de la República, entonces, en tal virtud, yo si vería algún vicio de inconstitucionalidad en ese sentido. Lo que realmente debía haber</p>	<p>Incluir una superficie máxima para las regiones no considero que vulnera la Constitución en tanto dicho límite no es impedimento para la creación de regiones. Se puede, más bien, justificar en la necesidad de generar equilibrios territoriales, de manera que evite conformar una</p>	<p>El Dr. Suing y el Dr. Martínez coinciden en que la determinación de un límite máximo para la conformación de regiones autónomas no transgrede la Constitución y, más bien, busca generar equilibrios territoriales e interregionales con el fin de que, no se cree una</p>

	precisamente para tratar de que exista ese equilibrio interregional.	hecho el COOTAD es facilitar la aplicación de los requisitos establecidos en la Constitución; ¿qué ha hecho el COOTAD? El COOTAD, evidentemente, lo que ha hecho es establecer requisitos no establecidos en la norma suprema, que en este caso es la Constitución de la República.	región que territorialmente desequilibre a las demás.	región que desequilibre a las demás. No obstante, el Dr. Salazar sostiene que este criterio va más allá de la Constitución; lo que debía hacer el COOTAD era facilitar la aplicación de los requisitos constitucionales, por lo que el Dr. Salazar si considera que existe vicio de inconstitucionalidad.
7. Fueron presentadas dos acciones de inconstitucionalidad sobre el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD; tras un análisis, se evidenció que no existió un tratamiento adecuado de las mismas, lo que al final provocó que fueran negadas. ¿Se podría volver a plantear una nueva acción de inconstitucionalidad?	No contesta.	No, más bien, habría que verle, ósea, otra figura para alegar la inconstitucionalidad de la norma; habría que estudiarlo con un poquito de detenimiento, porque, no podrías presentar dos veces una demanda de inconstitucionalidad sobre un mismo hecho, entonces, habría que analizar y estructurar bien una demanda de inconstitucionalidad. Con eso no te quiero decir que no hay cómo; hay cómo, pero, no utilizamos el argumento, que se utilizó	Si los pronunciamientos fueron desechados por cuestiones de forma, si es posible volver a plantear una acción de inconstitucionalidad, de lo contrario no.	A criterio del Dr. Salazar, la puerta sigue abierta, no obstante, es importante analizar cuáles fueron los argumentos por los cuáles, se presentó la acción o demanda de inconstitucionalidad. No se utilizarían los mismos, habría que analizar y estudiar detalladamente eso. Sin embargo, el Dr. Suing considera que solo, se podría plantear una nueva acción de inconstitucionalidad si el pronunciamiento de los jueces fue por cuestiones

		originalmente. Mi criterio es que la puerta sigue abierta, pero, no con los argumentos a través de los cuáles la Corte, se pronunció.		de forma, caso contrario no. El Dr. Martínez, no se pronunció sobre la pregunta.
<p>8. La disposición transitoria primera, numeral 9, de la Constitución, dispuso que la ley que regule la descentralización territorial determine el plazo para la conformación de regiones autónomas y estableció que dicho plazo no debía sobrepasar los ocho años. El COOTAD acogió en su disposición transitoria tercera el plazo de ocho años. No obstante, con las enmiendas constitucionales de 2015, se reformó el antedicho numeral 9 de la disposición transitoria primera y suprimió la frase «que en ningún caso excederá de ocho años», es decir, con las enmiendas, se pretendía dejar sin un plazo límite la conformación de regiones autónomas. En 2016, con la expedición de la Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD, se reforma la disposición transitoria tercera de esta ley y, se fija un plazo máximo de veinte años para la conformación de regiones. Sin embargo, mediante Sentencia Nro. 018-18-SIN-CC, de 01 de agosto de 2018, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad por la forma, de las enmiendas aprobadas por la Asamblea</p>	<p>Realmente al final del día implica que todo esto fue un proyecto «fracasado», es decir, que, si bien, es cierto, las regiones nacieron con un propósito político, con el propósito de dar un manejo y sobre todo una respuesta específica a las demandas que hacían los grandes líderes de la Costa, así como, el movimiento municipalista del Ecuador.</p> <p>Por otro lado, la intención que tenía Correa era crear obviamente unos órganos de gobierno bastante grandes que permitan un mejor manejo. Yo creo que al final del día la intención no es mala en tanto y en cuanto viene a articular esta intención de un Estado unitario con administración descentralizada; pero, no hay que olvidar, por otro lado, el Ecuador,</p>	<p>Ahí obviamente necesitamos aplicar el tema de especialidad de la norma. En este caso la norma que rige este asunto, la primera norma que tenemos que analizar es precisamente la norma constitucional; entonces, si la norma constitucional nos habla de que no excede de ocho años, en razón de todo el camino que ha seguido esa norma, la norma infra constitucional, que en este caso es la norma del COOTAD, tiene que atender lo dicho por la norma constitucional. Entonces, si bien, es cierto el COOTAD establece veinte años, verdad, esa norma está reformada tácitamente por la disposición constitucional que habla de ocho años. Ahora, ¿que el plazo ya, se cumplió? Sí, evidentemente, se</p>	<p>El plazo de ocho años tenía sentido en tanto procuraba: 1. incentivar la creación de regiones dentro de ese plazo; 2. Si, no se lograba concluir el proceso, el Presidente podía presentar el proyecto de cierre de la regionalización, pero, esta atribución estaba condicionada a que el proceso inicie, lo cual, no ocurrió, entonces tampoco pudo aplicarla. Consiguientemente, hoy solo hay un mecanismo, el voluntario y sin plazo constitucional. Al haber quedado sin efecto las enmiendas del 2015, no justifica la existencia de la norma del COOTAD que extiende el plazo a veinte años.</p>	<p>A criterio mayoritario, el plazo del COOTAD, no se justifica y tácitamente no existiría (tras la declaratoria de inconstitucionalidad de las enmiendas 2015). Al haberse cumplido el plazo de ocho años que fijó la Constitución, lo que queda es el procedimiento voluntario sin plazo alguno. A decir del Dr. Suing tampoco opera el mecanismo de cierre por parte del Ejecutivo debido a que estaba condicionado al inicio de la regionalización, situación que no ha ocurrido. Finalmente, el Dr. Martínez sostiene que el proyecto, tal cual, nació ha fracasado, no se han cumplido los tiempos, pero, sin embargo, considera que la</p>

<p><i>Nacional en diciembre de 2015, y deja vigente el texto previo a su promulgación, esto es: que el plazo no exceda de ocho años desde la promulgación del COOTAD.</i></p> <p>Más allá de que el plazo de ocho años, se ha cumplido y, no se han constituido las regiones, en la disposición transitoria tercera del COOTAD aún, se determina el plazo máximo de veinte años para la conformación de regiones, lo que actualmente es contrario a la constitución, ¿qué implica todo esto?</p>	<p>también, es un territorio pequeño y que al generar toda esta burocracia y toda esta institucionalidad que requieren los gobiernos regionales, también, implica gran cantidad de gasto de dinero, con lo cual, más bien, ahí vendría una gran consulta: ¿cabén o no caben los gobiernos provinciales? Más bien, sería esa unidad, ese nivel de gobierno al que habría que cuestionar.</p>	<p>cumplió y hace mucho tiempo atrás, pero, lamentablemente, recuerda tú, que la iniciativa para la conformación de las regiones les corresponde a las provincias, entonces, quienes realmente están en mora en la creación de este nuevo nivel de gobierno son las provincias.</p> <p>No es una cuestión de los ciudadanos, más bien, creo que la mora ha caído en los gobiernos provinciales y esto obviamente coincide conmigo, ¿por qué los gobiernos provinciales no promueven la creación de un gobierno regional? Obviamente, porque, se les quita poder, entonces, nadie te transfiere poder, nadie quiere entregar poder, no es de su interés, simplemente, no es de su interés. Cuestiones políticas que minan un poco el tema de la creación de regiones y te había dicho, también, hace un momento que, obviamente esto tendrá que estructurarse en base a consensos. Si, se quiere</p>		<p>intención no es mala; advierte que lo que habría que cuestionar es el nivel de gobierno provincial.</p>
---	---	---	--	--

		crear una región, necesariamente, se tendrá que buscar consensos, y buscar consensos con otro nivel de gobierno, que en este caso es el nivel de gobierno de las provincias.		
<p>9. ¿Considera usted que la Amazonía es un régimen especial? ¿Por qué?</p>	<p>En el caso de la Amazonía hay que tener presente que tiene unas características especiales, por supuesto, que responden a temas de carácter ecosistémico, pero, también, a temas de carácter cultural y en este caso de pueblos y nacionalidades indígenas, que se tendría presente al momento de manejarlos.</p>	<p>Por supuesto. Tú y yo como abogados sabemos, la norma constitucional es clarísima. Por cuestiones ambientales, se crean regímenes especiales dice la norma constitucional, entonces, evidentemente, por cuestiones ambientales, que es una característica propia de la Amazonía ecuatoriana y de Galápagos, la Amazonía constituye un régimen especial. Esto te hablo como abogado. Yo me voy a la norma. Ahora, políticamente, socialmente, te darán otras respuestas, pero, jurídica y constitucionalmente, la Amazonía es un régimen especial. ¿Por qué? Precisamente por sus</p>	<p>Respecto a la Región Amazónica, sus representantes en la Asamblea Constituyente lograron rescatar su condición de régimen especial (que se aplica por razones de conservación, dada sus características mega diversas), pero, este es un caso de excepción a los efectos generales de los regímenes especiales que es modificar la institucionalidad, como ocurre con Galápagos o las circunscripciones territoriales indígenas, afro ecuatorianas y montubias, y al específico del DMA que, cuando, se conforma con más de un cantón, también, modifica la organización territorial,</p>	<p>La Amazonía es un régimen especial; en eso coinciden los tres profesionales. Consideran que este reconocimiento, se da por cuestiones o asuntos ecosistémicos, culturales, de pueblos y nacionalidades, por conservación, el ambiente y la biodiversidad. Hay que señalar, que a criterio del Dr. Suing, el régimen especial de la Amazonía ecuatoriana es diferente a la generalidad de regímenes especiales como Galápagos o los Distritos Metropolitanos Autónomos, en el sentido de que, el régimen especial amazónico, se sustenta en asuntos de planificación integral de</p>

		características ambientales que es a lo, que se refiere o, se refirió el legislador constitucional.	pues, en el caso de la Amazonía, ni modifica la institucionalidad ni modifica la organización territorial, por lo que la condición de régimen especial, se concreta en las reglas especiales que, se observan en la planificación, de acuerdo con la «Ley Amazónica».	la región con base en algunos aspectos por sus especiales particularidades, y no modifica la institucionalidad como tal.
10. ¿Considera usted que las provincias amazónicas podrían plantear la conformación de una región autónoma pese al limitante establecido en el COOTAD amparados en que la Constitución reconoce a las provincias amazónicas como parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta?	Obviamente el tema de plantear la conformación de una región autónoma por parte de las provincias amazónicas, habría que verlo; porque, en la mayor parte de propuestas, simplemente me voy a referir a dos: por ejemplo, la región que la conformaban, porque, era la propuesta así, Morona Santiago, Cañar y Azuay; ya estaba Morona, le interesaba integrarse por el tema de complementariedad precisamente con Azuay y con Cañar, por ejemplo, por el manejo de las hidroeléctricas. Por su parte, la región, que se planteaba en el	(...) Yo considero que la Amazonía tiene todas las características para constituir un nivel regional, y uno de los elementos que une a la Amazonía como un elemento conductor de unión de todas las provincias es precisamente su condición ambiental y, también, su condición social, que son características importantes, que se las toma como elementos que faciliten la creación de una región. Entonces, sobre el régimen especial, se crearía una región autónoma, y mucho mejor que sea un régimen especial, porque, el hecho de que, tengan elementos	La amazonia ya es régimen especial, como lo había señalado ya, con incidencia en la planificación con fines de conservación, sin afectar la organización territorial ni la institucionalidad de los niveles subnacionales; plantear la regionalización de la amazonia va contra la filosofía que promueve este nivel territorial que procura salir del esquema tradicional de las «regiones naturales». Además, ¿cómo salvar el requisito constitucional de población que no cumple?; y los requisitos legales como el de	La opción para conformar la región autónoma está vigente. Ninguna de los doctores conocía de la intención que en su momento tuvieron los prefectos amazónicos. Sin embargo, consideran que la idea podría entrar en análisis. El Dr. Suing considera que una potencial región en la Amazonía iría contra la filosofía o idea de regiones horizontales, menciona que tampoco, se cumplirían requisitos como el de población, situación que no es correcta, la región supera el 5%. Sobre los demás requisitos, sostiene,

	<p>caso del sur, la región del sur, que sería Loja, Zamora y El Oro; a Zamora le interesaba no aliarse con Morona, al contrario, con Loja y El Oro, porque, le permitía la salida de un puerto. Hay que ver, también, razones de carácter geoestratégico y comercial, que al final del día son fundamentales.</p>	<p>sociológicos, ambientales que les unen hacen mucho más fácil la creación de una región.</p> <p>¿Cuál sería la característica de esta región? Que se crea la región, y, esta región va a tener un régimen especial; lo cual, me parece fabuloso y totalmente válido y constitucional. Yo personalmente, también, creo que, la Amazonía tiene algunos otros elementos propios que no tienen otras regiones del país y que, evidentemente, hay que considerarlos.</p> <p>(...)</p> <p>El ex alcalde de Loja escribió un libro, él establece una regionalización horizontal y, claro, desde allí todo el mundo ha visto que el Ecuador podría dividirse en regiones horizontales, cada una con acceso al mar y con acceso al amazonas. Pero, evidentemente, la realidad de la Amazonía difiere un poquito, también, del hecho de</p>	<p>equilibrio interregional que implica que la región está conformada por más de una región natural?, pues, mientras, no se reforme la ley o, no se declare su inconstitucionalidad, son requisitos obligatorios; y el tema de la extensión máxima, también, tendrá que observarse.</p>	<p>habría que esperar una reforma o declaratoria de inconstitucionalidad para dar viabilidad a esta idea.</p> <p>Por otro lado, el Dr. Salazar cree que, si fuese factible impulsar la región autónoma en la Amazonía ecuatoriana, plantea, incluso, la idea de una región con un régimen especial, que sería una característica diferenciadora de esta propuesta; dice que la Amazonía cumple con los requisitos para ser región por sus propias condiciones ambientales, culturales y sociales.</p>
--	---	---	---	---

		tener un acceso al mar; la Amazonía, más bien, tendría una conformación con una estructura geográfica vertical, pero, en cambio, la falta de acceso al océano la suplirían con el acceso al río Amazonas y del Amazonas al Atlántico, entonces, si, yo veo totalmente factible el hecho de que, en este régimen especial que tiene la Amazonía, se cree una región. Totalmente factible.		
11. ¿Cree usted que el reconocimiento de la circunscripción territorial especial amazónica sea un argumento para impulsar una región autónoma entre las seis provincias amazónicas?	Hay que distinguir, por supuesto, antes hablamos de regiones autónomas, que es un tema totalmente distinto a circunscripciones territoriales especiales como la amazónica, donde de manera particular, existen obviamente unas razones que darían más desde el carácter cultural y ecosistémico, pero, no cumplirían al final del día los temas relacionados, en este caso, con, por ejemplo, la complementariedad,	Sí, sí, sí. En eso estoy totalmente de acuerdo, creo que es una alternativa totalmente válida y, claro, si bien, es cierto, tenemos unas cortapisas ahí en el COOTAD, pero, yo creo que, más que las dificultades que nos presenta el COOTAD, yo creo que el consenso tiene que ser uno de los argumentos para lograr conformar una región como un nivel de gobierno, una región en la Amazonía.	No considero que sea un argumento válido, por las razones que ya he expuesto, respecto al alcance de la condición de circunscripción territorial especial.	Existe un criterio mayoritario de que el reconocimiento de la CTEA es un argumento válido para la regionalización entre las seis provincias amazónicas. Se señala que el consenso, el análisis de cumplimiento de los demás requisitos, son asuntos que hay que abordar en la propuesta. En especial, el Dr. Salazar considera que la idea de tener un parlamento y gobernador regional, se ven muy llamativas y que, quienes

	temas de carácter histórico o en su defecto de cuencas hidrográficas.	<p>La Amazonía no difiere mucho de la mayoría de pensar de los ecuatorianos, entonces, yo te invito a pensar, por ejemplo, si, se conformaría la región amazónica, ¿cuál sería la capital?, ¿cómo, se determinaría la capital? Entonces, ahí le veo un problema por temas de orden político y sociológico. Pero, si la Amazonía logra conformar una región, yo creo que darían un gran paso y un paso histórico para el país, un paso histórico para la nueva estructura político-administrativa del país; creo que el éxito, también, podría pasar por una adecuada estructuración de sus estatutos, ¿cómo van a distribuir el poder entre las diversas provincias que conforman la región? Esto va a ser clave al momento de lograr consensos políticos. A mí me llama mucho la</p>		<p>crean en las regiones, tienen que impulsarlas desde cualquier espacio.</p> <p>Finalmente, el Dr. Suing sostiene que no es válido considerar como argumento la existencia de la CTEA, puesto que, esta tiene otros fines o alcance.</p>
--	---	---	--	---

		<p>atención en el tema de la regionalización, la posibilidad de tener un parlamento propio, esto me parece súper interesante, el hecho de tener un gobernador regional, también, me parece súper interesante. Creo que es una alternativa totalmente válida para el Ecuador y un ejercicio pleno de autonomía en beneficio de los ciudadanos del país. Creo que sería interesante. Si es que quienes creemos en esto podemos promover la creación de regiones desde cualquier punto de vista, desde la academia, política, ciudadanía, yo creo que es una posibilidad cierta que tenemos en el país.</p>		
--	--	--	--	--

Elaboración propia a partir de los entrevistados.

Entrevistas realizadas a autoridades de GAD provinciales amazónicas.

Tabla 8. Entrevista a prefectos amazónicos

Pregunta	Srta. Rita Tunay, prefecta de Napo	Abg. Cléver Jiménez, prefecto de Zamora Chinchipe	Análisis
<p>1. ¿Qué opina acerca de la propuesta de GAD Regionales como nivel intermedio de gobierno?</p>	<p>Crear regiones podría ser una alternativa para mejorar la equidad territorial y, así, ser más competitivas, pero, lastimosamente lo que la historia democrática de nuestro país nos ha demostrado es que tenemos una tendencia a centralizar los recursos, y donde existe el poder económico y/o político es donde, se queda todo el recurso y los sectores más alejados con menos población o menos influencia política y económica quedan relegados a la espera de decisiones que llegan tarde o nunca llegan.</p> <p>La creación de una región como tal no es una solución per se, si esta no viene acompañada de políticas claras de distribución de los recursos en los sectores que integran la misma.</p> <p>La administración pública y quienes la administran tendrán un cambio total de la forma como promueven el desarrollo y no solo pensar en mantenerse en el poder, lo cual, genera ese desequilibrio</p>	<p>La creación de GAD Regionales, lejos de convertirse en una solución efectiva para resolver los problemas y satisfacer las necesidades de las diferentes provincias, que podrían llegar a formar parte de este nivel de gobierno, podrían constituirse en un nivel de gobierno burocrático y político, que en lugar de contribuir con el desarrollo podrían convertirse en un obstáculo. Es por ello que, al momento de tomar esta importante decisión establecemos, con claridad, las condiciones y qué provincias formarían parte de este nivel de gobierno, siempre, se piensa en intereses comunes y generales.</p>	<p>La posibilidad de conformar los niveles regionales está allí, no obstante, hay que crear mecanismos que permitan realizar una distribución equitativa de recursos en territorio y, ante todo, enfocar la integración en pro de los desafíos e intereses comunes. Existe una cultura generalizada en Ecuador a centralizar los recursos, por lo que es importante que este potencial nivel regional sea realmente descentralizado.</p>

	entre las zonas rurales y urbanas o zonas con mayor población y menos población.		
<p>2. Desde su posición, ¿apoyaría la creación de un GAD Regional entre las provincias que integran la Circunscripción Territorial Especial Amazónica? ¿Sí o no, y por qué?</p>	<p>Por las experiencias vividas en la región amazónica donde, se han probado alternativas de integración como son las Mancomunidades y Consorcios, que tuvieron una visión interesante de generar proyectos regionales, pero, que, a lo largo del tiempo, se diluyeron esos ideales y concentraron los recursos a ciertos sectores; por esa razón no apoyaría.</p> <p>Insisto, el modelo de administración regional sería una buena alternativa, pero, por la forma política como, se manejan las cosas en este país, es lo que genera temor a que sea un fracaso.</p> <p>Tanto es el temor, que, inclusive, existen iniciativas de fraccionamiento de territorios con la creación de más parroquias y cantones en la región amazónica.</p>	<p>Sí, pero, hay que establecer las condiciones mínimas para lograr la unidad y el desarrollo, a través de una planificación y coordinación necesarias para el efecto. Formar un GAD Regional Amazónico, es válido por cuanto las provincias que formamos esta parte del país, tenemos problemas y necesidades similares, por lo tanto, a través de un GAD Regional, podríamos lograr la unidad y la fuerza necesaria para solucionar los diferentes problemas y mejorar nuestras condiciones de vida, lo que satisface las necesidades de las diferentes provincias y sus comunidades.</p>	<p>La posición de la prefecta de Napo es la de no apoyar un potencial GAD Regional Amazónica por la manera en, que se hace política en el país; es decir, por un tema cultural. Mientras que el prefecto de Zamora Chinchipe si respaldase la propuesta siempre, que se consideren condiciones mínimas y por medio de una unidad efectiva que enfrente los problemas comunes de la región para vencer las desigualdades que por años ha sufrido la región.</p>
<p>3. ¿Cree usted que el reconocimiento de la circunscripción territorial especial amazónica sea un argumento para impulsar una</p>	<p>De cómo está concebida de la circunscripción territorial especial amazónica entre las 6 provincias de esta región, es un argumento para la creación de un GAD</p>	<p>Sí, esta circunscripción, reconocida en la Constitución es un gran impulso a aprovechar positivamente, contamos, incluso,</p>	<p>El reconocimiento de la CTEA es un argumento válido para la regionalización, pero, hay que ver cómo, se desarrolla en los próximos años, para tal vez cristalizar una</p>

<p>región autónoma entre las seis provincias amazónicas?</p>	<p>Regional, pero, falta mucho para, que se llegue a eso, hay que ver cómo, se dinamiza la economía y cómo, se genera el desarrollo como región.</p> <p>Además, hay limitantes, dado que, la administración de gobierno central con sus ministerios y entidades han promovido regiones o zonas de manera horizontal, donde, se juntan provincias de la Costa, Sierra y Amazonía, que es lo contrario a lo, que se promueve con la circunscripción territorial especial amazónica, que, más bien, es una propuesta vertical, que tiene sus potencialidades, pero, asimismo, debilidades.</p>	<p>con la Ley que, también, contribuye con este propósito.</p>	<p>propuesta de ámbito regional. Es importante, también, tener presente que la propuesta generalizada apunta a las regiones horizontales y en ese sentido la CTEA no iría en esa línea, puesto que, es un planteamiento vertical.</p>
<p>4. ¿Cómo ve usted el rol del Consejo de Planificación y Desarrollo y de la Secretaría Técnica de la CTEA?</p>	<p>De lo, que se ha visto son netamente instancias, que se crearon para administrar una parte de los recursos que le corresponden a la Amazonía. Pero, no tienen nada de Técnico, si bien, existe una planificación clara como lo es el PIA, los recursos, se distribuyen de manera política y no técnica. El Gobierno de turno, distribuye los recursos con sus aliados con quienes son parte del Consejo y la Secretaria. Al seguir de esa manera, no se generará</p>	<p>Estas dos instancias, al ser relativamente nuevas, no han cumplido como hubiésemos esperado, se han convertido en entes burocráticos, en un cuello de botella para el desarrollo y aprobación de proyectos en las diferentes parroquias, cantones y provincias; sin embargo, de aquello, hay que fortalecer su funcionamiento, de tal suerte que estas instituciones, se conviertan y, se articulen técnicamente y, de esta manera, su funcionalidad sea ágil y oportuna.</p>	<p>El rol del Consejo de Planificación y de la Secretaría Técnica no ha sido efectivo. Las decisiones responden a intereses políticos y espacios de poder, y no a cuestiones técnicas. Se apoya a los GAD que integran el Consejo y con mucha influencia del Ejecutivo. No obstante, a criterio del Abg. Cléver Jiménez, hay que apoyar y fortalecer estas instituciones para que logren efectivizar los objetivos para, los cuales, fueron creados.</p>

	desarrollo, al contrario, se marcarían más los desequilibrios.		
5. ¿Cuáles son los efectos de la influencia del gobierno central en el Consejo de Planificación y Desarrollo y en la Secretaría Técnica de la CTEA?	Como lo dije antes esas entidades son más políticas que técnicas y, por tanto, los recursos, no se distribuyen por una planificación, sino, por lo que el gobierno central dispone.	Lastimosamente, este es uno de los problemas que no les permite a estas dos instancias funcionar técnicamente y de manera efectiva, el componente político es muy fuerte; es necesaria la intervención de la política, ésta, de manera distorsionada causa un grave perjuicio a esta Institución.	La influencia del gobierno central es tanta que el destino de los recursos, que se generan en la CTEA responde a las decisiones dictadas desde el Ejecutivo, lo que causa un perjuicio grave a estas instituciones.
6. ¿Cómo evalúa usted la participación de los GAD amazónicos en la planificación integral de la Amazonía?	Hemos sido parte de la planificación y como tal, no creo que sea un problema la planificación en donde sí, se han considerado propuestas integradoras. No es la mejor, pero, al menos si tiene ese horizonte integrador.	La intervención de los GAD amazónicos en la planificación de la Amazonía, en su conjunto, es muy escasa o nula; se ha enmarcado únicamente, en la presentación, por parte de los diferentes niveles de gobierno, de proyectos aislados que, no se articulan entre sí, lo cual, no contribuye con el desarrollo global de este importante sector de la Patria.	La Srta. Prefecta considera que, si han sido considerados para aportar en la planificación integral de la Amazonía, aunque, aún, se podrían perfeccionar estos procesos. Sin embargo, el prefecto de Zamora Chinchipe reflexiona que, no se trabaja integralmente, tal cual, está concebida la forma en cómo, se gestionan los recursos; los GAD presentan proyectos sin la articulación debida, lo que a la final atenta contra el principio de «planificación integral» de la región.
7. ¿Cómo evalúa usted el cumplimiento de la LOPICTEA hasta el momento?	La Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, como tal ha sido una herramienta para la administración y distribución de los recursos provenientes de la explotación petrolera y minera, pero, la misma no debió	Hasta ahora, en términos generales, con escasas excepciones, ha sido letra muerta, ya sea por falta de su Reglamento o por la falta de cumplimiento de las diferentes autoridades, tanto a nivel nacional como a nivel local, incluso, por falta de compromiso de la población en general.	El problema más grave de la Ley es haber creado una instancia técnica como es la Secretaría de la CTEA. Quizás el fin del gobierno fue mantener influencias sobre las decisiones, que se tomen en el contexto de la región, por lo que los recursos no han sido bien manejados. La ley no debió crear esos entes y

	<p>contemplar la creación de una Secretaría Técnica, que administre recursos que pertenecen a la población amazónica, estos debían ir directamente a ser administrados por los GAD. Crearon más burocracia que genera solo gastos; al parecer el gobierno central solo quería mantener sus influencias por medio de esta Secretaría, pero, no sirve para nada más.</p> <p>Suficiente hubiera sido con el Consejo de Planificación y Desarrollo Amazónico, para tener una planificación integral y de seguimiento al cumplimiento de esta. Pero, no otra entidad que administre el dinero, ahí está el gran error de esta Ley.</p>		<p>únicamente debía traspasar los recursos a los GAD amazónicos. Otro problema de la norma es la falta de reglamentación y el irrisorio compromiso de los actores políticos y sociales para efectivizar su cumplimiento. La ley está, pero, poco, se ha ejecutado en más de dos años de vigencia.</p>
<p>8. ¿Considera usted que un potencial GAD Regional Amazónico asumiría un mejor rol que el Consejo de Planificación y Desarrollo y la Secretaría Técnica de la CTEA en el sentido de llevar adelante la Planificación Integral de la Amazonía determinada por mandato constitucional y la LOPICTEA, teniendo presente, además, que la principal competencia del GAD Regional es «planificar el desarrollo regional»</p>	<p>Por los argumentos vertidos anteriormente no creo que un GAD Regional haría un mejor rol, para nada. Si las políticas y el comportamiento de los políticos no cambian, pues, con una región por más potencial que tenga no pasaría nada.</p>	<p>Considero que sí, siempre y cuando sea vista y gestionada como un organismo técnico-político, de planificación y desarrollo.</p>	<p>La opinión de la representante provincial de Napo es que el progreso, se plasmará solo si la forma de hacer política cambia. Cree, que, por más gobierno regional, que se conforme, lo realmente importante es quien o quienes están frente. Todo pasa por un tema cultural, de valores y de compromiso. En ese sentido, el prefecto de Zamora Chinchipe considera que un hipotético GAD Regional asumiría un mejor desempeño que la CTEA siempre y</p>

			cuando tenga un efectivo manejo técnico-político.
--	--	--	---

Elaboración propia a partir de la entrevista.

Entrevista al Coordinador General de la Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Provinciales de la Amazonía Ecuatoriana (CONGA), Lic. Luis Lluglla Luna

Tabla 9. Entrevista realizada al Lic. Luis Lluglla, coordinador general del CONGA

Preguntas	
1) ¿Qué opina acerca de la propuesta de GAD Regionales como nivel intermedio de gobierno?	
	<p>La finalidad exclusiva de los GAD Regionales como nivel intermedio era buscar alternativas de desarrollo desde nuestros principios de planificación regional en circunstancias de que somos una región especial de acuerdo con la Constitución, el artículo 250; se busca alternativas de gestión autónomas, en busca de una equidad económica, social, política y ambiental.</p> <p>Análisis: El fin del nivel de gobierno regional está enfocado a generar opciones o alternativas de desarrollo con autonomía con base en aspectos económicos, sociales, políticos y ambientales; el Lic. Lluglla hace mención especial al artículo 250 de la Constitución respecto al reconocimiento que esta tiene en la organización territorial del país.</p>
2) ¿Qué opina de la propuesta no taxativa de que la regionalización, se haga en base a las zonas de planificación planteadas por el ex SENPLADES?	
	<p>La ex SENPLADES actúa de acuerdo con los intereses del Gobierno, no se percatan de la realidad territorial de cada una de las provincias amazónicas, la situación en que vivimos y sobre todo ellos simplemente planifican de acuerdo con las conveniencias geográficas territoriales macro y microeconómicas en las, que se desenvuelve el gobierno de turno.</p> <p>Análisis: A decir del Lic. Lluglla la planificación del ex SENPLADES responde exclusivamente a los intereses del gobierno de turno, y deja de lado la realidad territorial de la Amazonía, por lo, que se entiende, no está de acuerdo con determinar una posible regionalización en base a las zonas de planificación del ente rector de la planificación nacional.</p>
3) De llegarse a dar la regionalización en base a las zonas de planificación, ¿afectaría aquello a la Planificación Integral de la Amazonía que determina la Constitución y la LOPICTEA? Ejemplo: un hipotético GAD Regional entre las provincias de la zona 3 manejaría su propia planificación regional, lo que podría no ir en línea con la planificación integral de la Amazonía.	
	<p>De darse la regionalización en base a las zonas de planificación que plantea el ex SENPLADES sería algo muy grave para nuestra región amazónica ecuatoriana debido a que no estaría avalada de acuerdo a los principios que establece la nueva ley de planificación amazónica, la nueva ley orgánica; entonces, de darse esa situación iría en contra de los principios normativos de la Constitución, de la regionalización y sobre todo el irrespeto hacia los pueblos, nacionalidades y todo el territorio de nuestra Amazonía. En tal virtud, esta regionalización, que se pretende o pretendía realizar no estaría en concordancia con lo que determina la Constitución, la LOPICTEA.</p> <p>Análisis: Si, se concreta la regionalización sobre la propuesta de zonas de planificación del ex SENPLADES, se iría en contra de los principios constitucionales y legales que reconocen a la Amazonía como territorio especial, y que, por tanto, merece una planificación integral. Dicha planificación estaría en riesgo al crearse regiones que ignoren el reconocimiento de la CTEA, lo que obviamente ocasionaría problemas en la planificación regional.</p>
4) A su criterio, ¿qué requisitos o criterios de los determinados en la Constitución, cumplen las seis provincias amazónicas para integrar un GAD Regional?	
	<p>El único requisito que cumplimos las seis provincias amazónicas es la cantidad de población; las seis provincias amazónicas más o menos representamos el 5.5% de la población nacional. Eso es el único criterio que tenemos a favor. Lo otra que podríamos argumentar es en base al artículo 250 de la Constitución: somos una región</p>

biodiversa. Hay que ajustar todo esto al artículo 250 y la cantidad de la población. Solamente eso tenemos a nuestro favor.

Análisis: El Lic. Lluglla considera que la Amazonía solo cumple dos requisitos para integrar una región autónoma: población y biodiversidad; los mismos, dice él, tienen que sustentarse y relacionarse con el artículo 250 de la norma suprema por la cual, se reconoce la CTEA. No obstante, la Amazonía cumple otros requisitos que determina la Constitución y el COOTAD: la afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica, manejo integrado de cuencas, son seis provincias (se necesitan dos o más), existe superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados. El limitante vendría a ser el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD, al determinar, sobre todo, que la nueva región no supere el veinte por ciento de la superficie territorial del país.

5) ¿Cree usted que el reconocimiento de la circunscripción territorial especial amazónica sea un argumento para impulsar una región autónoma entre las seis provincias amazónicas?

En base a lo, que se ha conseguido en la LOPICTEA, la nueva ley, que se aprobó en mayo de 2018, creemos que es un reconocimiento del Estado y del país a nuestra región, que podríamos nosotros tomarlo como impulso para crear una región autónoma, pero, hay que buscar argumentos de sobremano en la, que se especifique y en la, que se valore nuestra cultura, nuestra biodiversidad, y sobre todo los aspectos económicos relacionados a la actividad en las áreas estratégicas de minería, de hidroeléctrica y sobre todo el petróleo.

Análisis: El reconocimiento de la CTEA si es un sustento válido para impulsar una propuesta de regionalización entre las seis provincias amazónicas; sin embargo, es indispensable fortalecer ese argumento con otros elementos como la biodiversidad y la economía, en la región amazónica, se generan recursos provenientes del petróleo, las hidroeléctricas y la minería.

6) ¿Qué opina de los criterios potestativos que el COOTAD determina como obligatorios y del límite de superficie territorial máxima (la región a conformarse no superará el veinte por ciento del territorio nacional) que la Constitución no considera para la conformación de regiones autónomas? ¿Se transgrede la Constitución?

El COOTAD manifiesta en su artículo pertinente que solamente, se forman regiones entre provincias que tengan más o menos el 5% de su población (nacional) y, a su vez, la Constitución manifiesta que el porcentaje del territorio no es mayor al veinte por ciento, por lo tanto, nosotros tenemos un problema, que como seis provincias somos el 46%, aunque, en población representa únicamente el 5%.

Análisis: Es importante tener claro que el límite de porcentaje del territorio está en la norma infra constitucional y no en la Constitución. La norma suprema únicamente determina el mínimo de kilómetros cuadrados (20.000) y no un máximo. La respuesta no es concreta a la pregunta, por lo que, no se ofrece un criterio determinante sobre si los criterios del COOTAD son o no contrarios a la Constitución.

7) En su momento, se planteó la regionalización entre las seis provincias amazónicas, ¿cuáles fueron las principales motivaciones y sustentos para trabajar aquella propuesta?

Cuando, se empezó a trabajar el planteamiento de que las seis provincias formen una región autónoma, se sustentó en el sentido del irrespeto y no cumplimiento del artículo 250 de la Constitución, que obliga a tener una ley de planificación y, se considera una región especial; en ese sentido, se comenzó a trabajar, pero, nos encontramos con algunos inconvenientes (que plantea en la pregunta anterior), como es el caso de la Constitución, pero, sin embargo, se ha buscado alternativas y un proyecto, se quedó aún sin trabajar debido a que, no se han llegado a acuerdos entre los niveles de gobierno y entre algunas organizaciones sociales. Pero, sin embargo, es un tema, que se trabajará más adelante en busca de lograr una autonomía regional.

Análisis: El reconocimiento constitucional de la CTEA fue la principal motivación para impulsar la región autónoma, no obstante, en el camino existieron problemas de consenso, de acuerdos y de voluntad política. La

puerta para trabajar esta idea aún está abierta. La idea es tener un gobierno regional en la circunscripción con una verdadera autonomía.

8) ¿Qué obstaculizó el propósito de los GAD provinciales amazónicos para conformar una región autónoma?

El mayor obstáculo que tuvimos como GAD provinciales amazónicos para formar la región autónoma es las diferentes posiciones de los GAD intermedios. En el caso de las instituciones como CONAGOPARE y COMAGA, que algunas de estas, se encontraban en su momento alineadas al gobierno de turno, que impedían llegar a acuerdos políticos, técnicos y, se formaron diferentes criterios en el sentido de que los gobiernos provinciales debían tomar el control de este proyecto; sin embargo, se ha trabajado en diferentes aspectos, pero, sin lograr, hasta ahora, acuerdos entre los niveles de gobierno.

Análisis: Existió mucha presión política desde el gobierno central. Esto conllevó a que, no se lleguen a consensos entre los involucrados, por lo que es necesario trabajar en lo político y técnico para viabilizar esta propuesta.

9) ¿Cómo evalúa usted el rol del Consejo de Planificación y Desarrollo y de la Secretaría Técnica de la CTEA?

El Consejo de Planificación y Desarrollo y la Secretaría Técnica de la CTEA lamentablemente han perdido el rumbo, que se planteó en el proceso de construcción de la ley. Nosotros soñábamos con una institución al servicio del pueblo amazónico, al servicio de los GAD en los diferentes niveles, tanto provinciales, municipales, parroquiales y las instituciones de los pueblos y nacionalidades indígenas; debía estar al servicio de ellos. Lamentablemente, se tomó otro rumbo y, se ha vuelto como era antes el anterior ECORAE, una caja chica del gobierno de turno, en donde, se hace y se planifica de acuerdo con los intereses políticos emitidos desde la presidencia de la República. Es lamentable, pero, se perdió el rumbo de lo que realmente, se pretendía hacer con la Secretaría Técnica, que estaría al servicio de la Amazonía ecuatoriana.

Análisis: Los entes encargados de la planificación integral de la CTEA no han estado a la altura y, más bien, han respondido a los intereses del gobierno central, por lo que, no se ha cumplido el objetivo para, lo cual, fueron creados en la LOPICTEA.

10) ¿Cómo evalúa usted el cumplimiento de la LOPICTEA hasta el momento?

Posiblemente, la LOPICTEA no llenó las expectativas. Bajo acuerdos entre el gobierno de turno, el Consejo de Planificación y la Secretaría Técnica, el cumplimiento tal vez llegue a un 30 al 35%; es lamentable decir. Se ha presentado desde los gobiernos descentralizados alrededor de 600 proyectos y conocemos que al momento solamente, se han ejecutado alrededor de 40. Eso dice mucho: no se ha dado cumplimiento de la ley amazónica en beneficio de la región.

Análisis: Tras dos años de vigencia de la ley poco, se ha hecho para cumplir los beneficios que tiene. La influencia del gobierno central es fuerte y preponderante, lo que conlleva a, que se haga todo con dirección estatal desde Quito. Pocos proyectos de los GAD, se han cumplido.

11) ¿Considera usted que un potencial GAD Regional Amazónico asumiría un mejor rol que el Consejo de Planificación y Desarrollo y la Secretaría Técnica de la CTEA en el sentido de llevar adelante la Planificación Integral de la Amazonía determinada por mandato constitucional y la LOPICTEA, teniendo presente, además, que la principal competencia del GAD Regional es «planificar el desarrollo regional»?

Hay que buscar alternativas de desarrollo amazónico que están ya planteadas a través de la ley, a través de los reglamentos, que se han realizado en cada una de las unidades. Asumir más compromiso del Consejo de Planificación y Desarrollo y la Secretaría Técnica de la CTEA, estar representada realmente con personas y por las instituciones que trabajan en beneficio de la Amazonía. Muchos de ellos simplemente han asumido compromisos con el gobierno de turno, sus miembros han buscado créditos políticos y económicos para su

territorio específico como son cantones, parroquias y provincias, y no han velado por el cumplimiento y las metas propuestas en la Ley Amazónica. En este sentido, es necesario una reingeniería de procesos y un nuevo Consejo de Planificación, con una visión diferente a la, que se tiene en forma política, sino, que tiene que buscarse una brújula o un derrotero más técnico para el desarrollo local y regional.

Análisis: El Lic. Lluglla considera, que se necesita potenciar los entes que creó la LOPICTEA, con gente comprometida con la Amazonía, con mayor independencia del Ejecutivo y un trabajo más técnico que político. Si bien, mencionó (en anteriores preguntas) que está latente la posibilidad de la región, deja abierta la posibilidad de fortalecer la CTEA con sus instituciones, tal cual, se encuentran configuradas en la actualidad.

Elaboración propia a partir del entrevistado.

Entrevista a la Ing. Julia Landázuri, secretaria técnica de la CTEA

Tabla 10. Entrevista realizada a la Ing. Julia Landázuri, secretaria técnica de la CTEA

Preguntas
<p>1) ¿Para usted, qué implica que la Amazonía sea considerada un territorio especial?</p> <p>Es necesario señalar que la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (LOPICTEA), en sus artículos 5 y 6 claramente define la inquietud planteada, y entonces no es un mero criterio personal a lo que me refiero, sino, más bien, es una definición clara establecido dentro del marco legal vigente.</p> <p>Análisis: La LOPICTEA ha definido, porque, se considera a la Amazonía como un territorio especial, es decir, como un régimen especial. Los aspectos únicos de la región desde el punto de vista social, educativo, económico, ambiental y cultural hacen necesario que el Estado realice una gestión pertinente y diferenciada, mediante el Plan Integral para la Amazonía.</p>
<p>2) ¿Cuál ha sido el rol e incidencia, en el marco de la planificación integral de la Amazonía, del Consejo de Planificación y Desarrollo y de la Secretaría Técnica de la CTEA hasta el momento?</p> <p>Con respecto al Consejo de Planificación:</p> <p>El rol otorgado por la LOPICTEA al Consejo de Planificación es de alta relevancia, lo determina como el organismo articulador de la Planificación Integral para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Es decir, es la instancia encargada de la articulación y la coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno, con la ciudadanía y el sector público y privado, en el ámbito de sus competencias, en el proceso de construcción participativa de la planificación integral; esto debido a su conformación, que corresponde a la integración de varios actores de los diferentes sectores de la región, quienes actúan con voz y voto (...).</p> <p>Conforme sus atribuciones, el Consejo de Planificación ha tomado importantes decisiones en pos de generar organización, articulación entre los actores de territorio y de formular los lineamientos y directrices para la actualización de la planificación, pero, además, ha definido los criterios y lineamientos para la distribución del fondo común, y las prioridades de la inversión de este fondo en el territorio y en este sentido ha aprobado proyectos considerados de interés y carácter regional enmarcados a la Planificación Integral, y para impulsar el desarrollo territorial conforme manda la LOPICTEA.</p> <p>Con respecto a la Secretaría Técnica:</p> <p>(...) en el marco de su rol trabaja en la actualización del Plan Integral para la Amazonía; en base a una decisión dispuesta por el Consejo, pues, existe el Plan Integral Amazónico elaborado hace tan solo 4 años, es de carácter plurianual y lo elaboró el ente rector de la planificación nacional de manera conjunta con el extinto ECORAE, cuyo valor del componente de un proyecto corresponde a un monto de más de \$322.000 USD; consta en este instrumento el diagnóstico de la región con información oficial reconocida por el INEC.</p> <p>La Secretaría Técnica entre el año 2018 y 2019, realiza acciones de articulación y participación con actores de territorio de los diferentes niveles de gobierno y demás entidades públicas y privadas, para proceder a la actualización de este instrumento (Plan Integral para la Amazonía), cuenta con el apoyo de la academia a nivel de región, Proamazonía, y Senplades; es entonces que de este trabajo, se desprenden las directrices, lineamientos y criterios de inversión para el fondo común y para la planificación que emitió el Consejo de Planificación.</p> <p>La Secretaría ha procedido con la evaluación del PIA antes señalado y ha notificado al Consejo y a Planifica Ecuador sobre los resultados obtenidos; se resalta la necesidad de alinear los instrumentos de planificación a las nuevas leyes existentes, y a los lineamientos del Consejo de Planificación; se incorpora la propuesta para el</p>

modelo de desarrollo deseado, y la estrategia de implementación junto con un sistema de seguimiento a la implementación del PIA con indicadores y metas claramente definidos; a fin de que los actores de los diversos sectores centren los esfuerzos en reducir las brechas de desigualdad existentes y generen mayores oportunidades para su población.

La Secretaría Técnica conforme las líneas de inversión y criterios de priorización emitidos por el Consejo de Planificación, procedió a priorizar importantes proyectos de interés, alcance y cobertura regional; como son: Planes de vida para pueblos y nacionalidades de la Amazonía, atención a pacientes diagnosticados con enfermedades catastróficas, profesionalización de docentes amazónicos, estudio de pasivos ambientales, creación de universidades en Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, agenda de transformación agro productiva para la Amazonía, conectividad, y emergencia sanitaria COVID-19.

Se ha priorizado, también, proyectos de desarrollo territorial para complementar acciones con los gobiernos autónomos descentralizados en las líneas de: agua potable y saneamiento, infraestructura vial y, producción y comercialización.

Todos los proyectos que fueron presentados por el Consejo y cuentan con asignación económica, se enmarcan en los aspectos de la LOPICTEA y el PIA; la Secretaría tiene la obligación de dar seguimiento, monitorear y evaluar el uso de los recursos asignados mediante esta Ley, en el marco del Plan Integral de la Amazonía.

Análisis: El Consejo de Planificación y Desarrollo, y la Secretaría Técnica de la CTEA han enfocado sus esfuerzos en la actualización de la planificación integral de la Amazonía, además, de fijar los lineamientos para la inversión de los recursos provenientes del Fondo Común en distintos proyectos que han sido aprobados por el Consejo. La Secretaría Técnica ha priorizado los proyectos de acuerdo con lo que determina la LOPICTEA. Algunos están relacionados con la educación, la salud, temas de saneamiento, planes de vida, entre otros. En la actualidad, se realiza la actualización del Plan Integral para la Amazonía.

3) ¿Cómo ve usted la influencia del gobierno central en el Consejo de Planificación y Desarrollo y en la Secretaría Técnica de la CTEA?

Las sesiones de Consejo, se han caracterizado por existir análisis y debate en la diversidad de sus integrantes, con un alto nivel de consenso en sus decisiones; en cuanto a la influencia de Gobierno Central en la actualidad, si, se verifica la conformación del consejo, ha demostrado ser respetuoso de las decisiones que han sido tomadas por los integrantes del Consejo de Planificación.

Análisis: A decir de la Secretaria Técnica de la CTEA, el Gobierno central ha respetado las decisiones tomadas por el Consejo de Planificación y Desarrollo de la CTEA; ha existido mucho consenso para la toma de decisiones.

4) ¿Cómo evalúa usted la participación de los GAD amazónicos en la planificación integral de la Amazonía?

Es necesario reconocer el contexto en, el cual, se aprueba la LOPICTEA, mayo del 2018, en mayo del 2019, se encontraban posesionadas nuevas autoridades GAD, es decir, en año electoral; los actores políticos en su mayoría y hasta le presente fecha, me permito mencionar que en algunos casos no conocen más que determinado tema de su interés, con respecto de la Ley Amazónica, lo cual, hace compleja la implementación adecuada de la misma, pues, la interpretan erróneamente como un medio exclusivo para contar con financiamiento económico, más pocos, se involucran y reconocen la gran corresponsabilidad que tienen en generar desarrollo en sus territorios.

En la actualidad los GAD trabajan en algunos planes de ordenamiento territorial, orientados por el ente rector de la planificación y, la cual, incluye los lineamientos emitidos por el Consejo de planificación y para, los cual, la Secretaría Técnica aportó con una caja de herramientas básica y sencilla para que exista la debida alineación.

Se dice, entonces, que existe una participación; hay que recordar que, entre noviembre del 2018 hasta marzo del 2019, se trabajó de manera conjunta para determinar la actualización del PIA y otros aspectos relevantes a considerar dentro de la planificación integral local.

Análisis: La participación de los GAD, se ha centrado básicamente en los aportes a la actualización del Plan Integral para la Amazonía y la consideración de los lineamientos que dictan los entes de la CTEA para acoplarlos a los correspondientes planes de desarrollo y ordenamiento territorial de sus territorios. Tal vez ha faltado mayor corresponsabilidad, aunque, no se especifica en qué sentido; se dice que ha existido una interpretación errónea de la ley en la búsqueda únicamente de recursos económicos. Actualmente, se lleva a cabo la actualización de los planes de ordenamiento territorial; en ese sentido la Secretaría Técnica brinda asistencia para, que se consideren los lineamientos de la planificación integral de la Amazonía.

5) ¿Ha existido participación ciudadana en la construcción de la planificación integral de la Amazonía?

Junto al ex SENPLADES, Universidad Regional IKIAM, Universidad Estatal Amazónica (UEA), programa PRO Amazonia, la fundación Eco Ciencia, y la participación de los gobiernos autónomos descentralizados de la CTEA, todos coordinados por la Secretaría Técnica; trabajamos con el objeto de compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de la CTEA, con la actual normativa.

Se han realizado: 14 eventos para la actualización del Plan en los diferentes distritos de las seis provincias amazónicas; 56 mesas de trabajo donde, se analizaron los cuatro aspectos enmarcados en la LOPICTEA (económico-productivo, ambiental, social y cultural); 1599 ciudadanos amazónicos representantes de diversos sectores han participado; se efectuó el taller regional con 150 mujeres de pueblos y nacionalidades con el objeto de conocer sus necesidades e incorporar sus propuestas y aportes en el PIA.

Todo ese proceso, se desarrolló entre los meses de noviembre y diciembre de 2018. Los equipos técnicos procesan la información obtenida. Los días 22 y 23 de enero de 2019, se cierran los talleres con un último evento regional realizado en la ciudad de Puyo (140 asistentes); en este taller, se analiza la información levantada sobre la percepción de la ciudadanía, el análisis de la política pública, a fin de comprometer y articular acciones para definir las líneas estratégicas de intervención del PIA (emitidas por el Consejo en sesión extraordinaria de 13 de febrero de 2019 con resolución Nro. 002-2019-002).

Análisis: Meses después de la aprobación de la ley amazónica (LOPICTEA) y una vez conformado los entes de la CTEA, se realizan eventos con el fin de actualizar el Plan Integral para la Amazonía; en dichos eventos participaron organismos estatales, tanto del Estado central como de los niveles de gobierno descentralizado, asimismo, representantes de la sociedad civil. Se entiende que los aportes, se realizaron en los talleres liderados por la Secretaría Técnica y la información fue consolidada y procesada por los técnicos de la institución. Entonces, la participación ciudadana existió en los inicios, tras la aprobación de la LOPICTEA, no obstante, no se menciona cómo, se han institucionalizado procesos de participación ciudadana, más aún ahora, que se tiene que actualizar el Plan Integral para la Amazonía.

6) ¿Cuál es el presupuesto que manejan las entidades de la CTEA y los recursos provenientes de los instrumentos económicos de fomento a la planificación integral de la CTEA?

Los ingresos que llegan a la Amazonía son dos: el primero, al que me voy a referir, llega de manera directa, sin intermediario alguno a las cuentas de los GAD provinciales, cantonales y parroquiales en el 96% y el 4% a la

Secretaría Técnica; es el Fondo de Desarrollo Sostenible Amazónico proveniente de las ventas de barriles de petróleo.

Conforme lo establecido en la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, la Secretaría Técnica recibe el 4% por del Fondo de Desarrollo Sostenible Amazónico; en los años de vigencia de la Ley, por este concepto, se han recibido \$14.735.541,12 desde la vigencia de la LOPICTEA hasta agosto del 2020.

Por su parte, los gobiernos autónomos descentralizados desde la vigencia de la LOPICTEA hasta agosto del 2020 han recibido \$440.388.086,47 (según reporte del Banco Central del Ecuador al 10-08-2020). Estos recursos ingresan en cuotas mensuales, son variables (...).

El otro instrumento es el Fondo Común Amazónico: desde el 21 de mayo de 2018, fecha en la que entró en vigor la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, se han recibido por concepto de transferencias del Fondo Común \$ 92.262.620,76; estos recursos, se empezaron a recibir desde el 2019.

En el año 2019, se reciben ingresos en la cuenta del Fondo Común, proveniente de los sectores estratégicos, es el sector hidrocarburífero el que genera el 94,4% de los ingresos, el resto de los sectores aportan de menor manera: 5,6% el sector hidroeléctrico y el 0,1% el sector minero.

En el año 2020, se reciben ingresos en la cuenta del Fondo Común de los sectores estratégicos, es el sector hidrocarburífero el que genera el 86,3% de los ingresos, el resto de los sectores aportan de menor manera; 13,7% el sector hidroeléctrico y un porcentaje muy pequeño el sector minero.

(...) Únicamente los recursos que administra la Secretaría Técnica son los que alimentan y financian proyectos del denominado Fondo Común Amazónico, (...) tiene una dinámica bastante variable, lo que dificulta una plena planificación. Así que, es preciso considerar esta variable conforme, se receipten y confirmen los ingresos para definir la priorización de proyectos cada año.

Los ingresos percibidos entre el año 2019 y 2020 en la Secretaría Técnica permiten, que se financien diversos proyectos (...), la emergencia sanitaria y los proyectos de desarrollo territorial corresponden a transferencias realizadas a los GAD por un valor total de \$26.079.249,86 USD, los proyectos de interés y cobertura regional, se los ejecuta a través de los ministerios y la educación superior han recibido una asignación de \$30.699.932,15 USD; con un total de ejecución de más de 56 millones de USD; a la fecha existe un compromiso cercano a los 90 millones de dólares para ejecución de proyectos en la CTEA.

Es importante precisar que la Secretaría Técnica asigna los recursos económicos a las entidades ejecutoras, quienes asumen la absoluta responsabilidad en el buen y eficiente manejo de recursos económicos, en consideración de los procesos establecidos en la normativa vigente ecuatoriana para la contratación, además, de exigir el cumplimiento con los artículos mandatorios de la LOPICTEA para la contratación de la mano de obra local y contratación de bienes y servicios.

Análisis: Dos fondos, que se manejan en el marco de la planificación integral de la Amazonía. El uno es el Fondo de Desarrollo Sostenible Amazónico, mismo, que se alimenta de los recursos provenientes de la venta del petróleo. El dinero que ingresa por este concepto es repartido en un 96% a los GAD de la Amazonía y un 4% a la Secretaría Técnica de la CTEA. Así, a la Secretaría Técnica han ingresado casi 15 millones de dólares, y a los GAD 440 millones de dólares. El dinero lo reciben directamente los GAD de forma mensual y es variable, depende de la producción petrolera.

El otro fondo es el denominado Fondo Común, proveniente de los sectores estratégicos. Por este concepto han ingresado más de 90 millones de dólares. Los recursos son ejecutados por distintas instituciones que presentan proyectos ante el Consejo de Planificación y Desarrollo de la Amazonía, mismo que los aprueba de acuerdo con

los lineamientos de priorización. Se entiende que la Secretaría Técnica no ejecuta los recursos y únicamente los transfiere a las entidades encargadas de desarrollar los distintos proyectos.

7) ¿Cómo evalúa usted el cumplimiento de la LOPICTEA hasta el momento?

A pesar de, que la LOPICTEA es una ley orgánica de obligatorio cumplimiento, existen aspectos que no tienen mayor claridad y es ambigua, y, se requiere del reglamento general de la ley para que aclare en determinados temas su implementación; es por ello que existe excusa de los responsables en su aplicación, a más de la falta de conocimiento e interés de algunos actores para garantizar su efectiva implementación. (aclaro que promulgar el reglamento general es responsabilidad de la Presidencia de la República).

Los artículos 2 y 3 de la LOPICTEA señalan que la ley rige a las instituciones públicas y privadas, personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades en la CTEA, además, los principios de la norma, se tienen presentes para las decisiones y acciones públicas o privadas de las personas naturales y jurídicas en la CTEA. Entonces, es un deber y sería un compromiso de todas las entidades y los que desarrollan actividad en la Amazonía, incluida su población quienes nos empoderamos de esta Ley y trabajemos de manera coordinada, con articulación de acciones y complementación de recursos, para cambiar la lógica dinámica de décadas de desorganización y que solo nos ha enfrascado en la región con los indicadores mucho más bajos que la media nacional.

Así que, la evaluación nos la haríamos todos desde el diferente espacio o sector al que pertenezcamos; es penoso que por sobre intereses regionales continúan disputas por a quien le llega más recurso económico o, se distraen en la pelea de a quién o porqué, se asigna el recurso económico del Fondo Común, con la idea de que eso cambie la situación amazónica.

La realidad es que ha llegado y llega un importante recurso económico a la Amazonia. Solo en la vigencia de la ley más de 400 millones, según fuente del BCE; es mucho más relevante poder determinar con precisión a donde llega esa inversión, es necesario identificar que desde los distintos niveles de gobierno inciden en el cierre de esas brechas de desigualdad; y la verdad es que existe cierto criterio en algunos de los GAD, de que por ser autónomos no transparentan las inversiones que realizan; el seguimiento que el art. 20 de la LOPICTEA le faculta a la y ha realizado la secretaria Técnica a los recursos económicos que les llega a ellos provenientes de la ley, lastimosamente nos demuestra que un alto recurso, se asigna al gasto corriente y operatividad de estas instituciones, y existe una baja asignación a la inversión en proyectos relevantes, razones más que obvias por, las cuales, se carecen de temas básicos como son saneamiento, agua, vialidad, salud, educación, entre otros. Nos encantaría que el recurso del Fondo Común solucionará todo, pero, con una media cercana a los 50 millones que llegue por año, distribuido para las seis provincias, municipios, juntas y otras instituciones que según la ley tienen derecho a acceder a este fondo, es imposible romper las brechas y décadas de desatención.

Análisis: El cumplimiento de la LOPICTEA es corresponsabilidad de todos. La ley tiene aspectos ambiguos y necesita urgentemente del reglamento, mismo que depende del Ejecutivo, tiene la facultad para expedirlo. Lamentablemente existen intereses que impiden trabajar eficientemente, a más de que los recursos, se utilizan más en gasto operativo que en inversión. Si, no se cambia la cultura y el compromiso de todos los amazónicos, difícilmente, se podrá progresar.

8) En las Cumbres Amazónicas, se planteó la posibilidad de conformar una región autónoma entre las seis provincias amazónicas, ¿qué opina de esa propuesta?

No creo que exista esa posibilidad, es más, que evidente, no se trata de normativa, regulación, declaración, o cualquier otro elemento normativo o legal el que va a cambiar las condiciones de la Amazonía; es un tema de propósito, de un compromiso de autoridades, de las organizaciones, del sector público y privado, de su población en general.

Considero que es importante y necesario trabajar e invertir de manera fuerte en el tema de educación en la Amazonía, desde sus bases para lograr dar un giro a la situación que hemos vivido desde hace varias décadas, además, los pueblos y nacionalidades, también, reclaman su propia autonomía y recursos.

Como individuos somos dueños de nuestras acciones y decisiones, son estas las, que se enfocan en buscar el bien común, a través de la solidaridad, de la equidad, de la generación de oportunidades, del trabajo honesto, del respeto, entre otros valores de, los cuales, es evidente que, nos hemos alejado. Las decisiones claras, no populistas, con inyección de recursos a los proyectos básicos necesarios que permitan a sus habitantes contar con lo elemental para poder tener una mejor condición de vida, proponer un nuevo sistema económico; son las acciones las que podrían determinar el bienestar general de la región.

Mientras la corrupción, los intereses personales y políticos sean los que perduren, y cada uno quiera continuar con su propia dinámica, es muy difícil que la situación de la Amazonía cambie.

Análisis: La Secretaria Técnica de la CTEA considera que la creación de una región autónoma no es posible, y que tampoco es el camino para solucionar los problemas de la región. Sostiene que el cambio que los ciudadanos hagan desde sus distintos espacios es lo que va a mejorar las condiciones de la Amazonía. Hay que dejar de lado los intereses económicos y políticos que existen entre autoridades. Más que una norma, pasa por un asunto cultural y sociológico. Además, es importante vencer la corrupción y trabajar con ética y honestidad.

9) ¿Cree usted que el reconocimiento de la circunscripción territorial especial amazónica sea un argumento para impulsar una región autónoma entre las seis provincias amazónicas?

La Autonomía, en términos generales, es la condición, el estado o la capacidad de autogobierno o de cierto grado de independencia. Algunos sinónimos de autonomía serían soberanía, autogobierno, independencia, emancipación y potestad. Así, entonces entenderíamos que la autonomía es la capacidad o condición de desarrollarse de una manera independiente. En ese aspecto veo un escenario bastante complejo para que avance esta propuesta.

(...) Si existe la propuesta de una región autónoma, sería interesante conocer cómo, se plantea, y que alternativas de autogeneración económica, se proponen, ante la realidad de las diversas complejidades, que se han presentado con el tema petrolero; preocupa que a lo mejor, se plantea la región autónoma, para tener independencia de decisiones sobre las inversiones de los GAD, y que, no se controle hacia dónde, se dirige esa inversión y qué plantean para los pueblos y nacionalidades que constan en el COOTAD y en la LOPICTEA, no se han logrado inversiones que mejoren su calidad de vida, ni conservación de cultura, entre otros.

Creo que es difícil que la Amazonía de ese salto, que se comprenda que los recursos provenientes del suelo, se van a agotar en determinado momento, y que debemos todos apuntalar una estrategia y buscar otra alternativa, un nuevo modelo económico, que sea de mayor interés, menor impacto ambiental y con posibilidad de generar recursos económicos en diferentes sectores como la silvicultura, el turismo, entre otras, que se fortalecerían y que posicionaría lo ambiental y cultural como verdadera riqueza; pero, de parte de los actores que tienen competencia en estas áreas, no existen propuestas o planes estructurados que evidencien que hacia allá, se camine; usted dirá, pero, constan en el Plan Integral de la amazonia para que lo ejecuten; y ahí a vuelvo a insistir que, no se trata de instrumentos, se trata de decisiones y acciones concretas, que se toman con urgencia y de parte de quienes tienen la competencia y responsabilidad.

Análisis: No responde exactamente a la pregunta, pero, considera que la propuesta sería viable si, se determinan las alternativas de autofinanciamiento, opciones distintas a la explotación petrolera, para incentivar otros sectores como la silvicultura, el turismo, etc. Si, se propone la región hay que analizar todos esos aspectos. Es complejo, se necesita el compromiso de todos, más aún de quienes tienen poder en la toma de decisiones.

Elaboración propia a partir de la entrevista.

Entrevista a ciudadanos

Tabla 11. Entrevista a ciudadanos

Preguntas	Dra. Nelly Cabrera	Ing. Jaime Balladares	Abg. José Valle Calero	Análisis
<p>1. ¿Qué opina acerca de la propuesta de GAD Regionales como nivel intermedio de gobierno?</p>	<p>Hasta el momento, no se vislumbra una visión con, la cual, nosotros podríamos ser positivos en la formación de estos GAD Regionales, desde mi punto de vista no encuentro en que nos beneficie este GAD Regional. Si en el transcurso después de la creación de la Constitución, se creó la CTEA, entonces, pensábamos, pues, algunos, que esta iba a ser algo así como aglutinar, unir a toda la región amazónica, pero, no hemos visto hasta la fecha más que un tratamiento distinto de lo, que se entendería como una región, entonces, si esta región, se propone con estatutos que nos permitan mejorar y desarrollar el potencial que tenemos en cada una de nuestras provincias me parece óptimo, me parece muy bueno, pero, se debería no solamente tener la intención</p>	<p>El art. 244 de la Constitución y el 15 del COOTAD pretenden que la descentralización, se dé, tenemos un Estado absolutamente centralista donde las grandes decisiones, se toman desde los centros de mayor población, es decir, de las capitales, donde, se centra la actividad política y donde están asentadas la mayoría de instituciones; por eso yo pienso que el espíritu de esta ley es que de apoco las regiones, se formen de acuerdo a su ley, que hay semejanzas de interculturalidad, regiones, historia, etc. De hecho, esto a mí me parece que a la final tiene que darse, porque, es necesario tener gobiernos intermedios que manejen un presupuesto, lógicamente, para, que se construya obra pública, para, que se preserve la naturaleza, y en fin constituir regiones absolutamente independientes y que forjen su propio desarrollo y no</p>	<p>Bueno, la Constitución del 2008, que es garantista de derechos, establece una serie de artículos que garantizan a las provincias transformarse en regiones. El Constituyente ha determinado estos puntos muy importantes con la intención de descentralizar el poder político, económico y social, que se mantiene en las grandes ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca. Entonces, hay la posibilidad que, según afinidad cultural, afinidad de los recursos naturales, las provincias constituyan una región. Yo creo que es una gran posibilidad [...] para que provincias pequeñas, provincias con menor nivel apuesten por un espacio de integración que les permita un mejor desarrollo, a la vez de generar nuevos polos de progreso para la nación.</p>	<p>Las regiones son una oportunidad para generar nuevos espacios de desarrollo y romper el centralismo. Es un nivel que permitiría el autogobierno, no obstante, los proyectos, que se planteen necesitan ser bien trabajados para apostar por un verdadero progreso.</p>

	<p>de crear este GAD Regional, sino, también, enrumbar, tener el estatuto claro hacia dónde, se proyecta.</p>	<p>depender exclusivamente de un gobierno central, que desde, luego, desconoce totalmente las realidades sectoriales.</p> <p>Acá nosotros tenemos seis provincias orientales que tienen mucho en común, nuestra historia es semejante en todas las regiones, con la diversidad de culturas, inclusive, y de etnias; entonces, yo pienso que ya es hora de que alguien empiece a liderar este tipo de proyectos para consolidar definitivamente esas regiones con sus respectivos gobiernos intermedios que cubran las necesidades prioritarias; necesitamos vías de primer orden, por ejemplo. Desgraciadamente tenemos que suplicar al gobierno central, al Ministerio de Obras Públicas que busquen presupuestos que muchas veces no los hay. También, depende de que nosotros podamos autofinanciarnos, y las regiones, en este caso, nuestra región amazónica, es absolutamente rica y si lo podría hacer. Nosotros sí podemos autofinanciarnos y manejar un presupuesto</p>		
--	---	--	--	--

		propio para este tipo de proyectos.		
<p>2. ¿Cree usted que el reconocimiento de la circunscripción territorial especial amazónica sea un argumento para impulsar una región autónoma entre las seis provincias amazónicas?</p>	<p>La circunscripción territorial especial amazónica es algo así como paralelo al GAD Regional y tiene que ser eliminada si, se piensa crear este GAD Regional. Lo importante de esta Secretaría era la planificación de una manera integral, el cuidado de las cuencas hidrográficas y muchos sueños de los amazónicos, así es que, si me preguntas si este reconocimiento de la CTEA sea un argumento para impulsar una región autónoma, para reemplazarla si, pero, para tenerla de paralelo, de ninguna manera.</p>	<p>La circunscripción territorial amazónica, yo pienso que es un calificativo, que se dio a la región amazónica, y, se cristalizó en una ley (LOPICTEA). Es solamente un membrete. Yo creo que hay que analizar lo que dice la Constitución y la ley. Nosotros cumplimos largamente lo que establece el artículo 15; tenemos más allá de 20.000 kilómetros cuadrados de extensión territorial y, lógicamente, cumplimos con el requisito mínimo del 5% de población, a pesar de, que esta ley tiene una especie de contradicción en su segundo párrafo, porque, dice que, no se sobrepase los veinte mil kilómetros cuadrados, y entonces me parece que, primero, habría que hacer una reforma integral desde la Asamblea Nacional y que en algún momento tiene que darse para que una cosa, se integre con la otra. Pero, al margen de esto, yo pienso que no es por ahí.</p>	<p>El artículo 250 de la Constitución reconoce a la Amazonía como una circunscripción especial, incluso, dispone la creación de una ley especial para la región amazónica. Tras 10 años, se aprobó la Ley Amazónica, que por falta de socialización es una ley un tanto incompleta, sin embargo, con ella, se reconoce legalmente a la circunscripción. Más allá de eso, yo creo que las seis provincias de la región amazónica tienen que unificarse en un gobierno intermedio, en este caso regional. Por el gobierno regional, se aprovecharían algunas cosas, se tiene una gran capacidad de acción, además, del componente normativo superior a las ordenanzas; el GAD Regional podría establecer normas regionales, y así, buscar el desarrollo que tanto requiere la Amazonía.</p>	<p>El reconocimiento de la CTEA es un argumento más para impulsar la región autónoma, no obstante, hay que tener presente que las provincias amazónicas cumplen los criterios constitucionales de conformación de regiones.</p>

		<p>Simplemente cumplimos con los requisitos básicos que es ser provincias vecinas, tener características semejantes, tener cuidado en nuestra naturaleza y, pues, nosotros pensamos que esos factores son más que suficientes para cumplir con el objetivo y que desde, luego, haya un desprendimiento de su ego de ciertas instituciones, porque, ellos son las que principalmente tienen recelo o celo de, que se cree esta región, quizás temen, que se quiten sus competencias, y eso significa el retiro de ciertos recursos, pero, yo pienso que no es así, más bien, hay que impulsar, y que sean los consejos provinciales, como, también, lo dice la ley, quienes promueven la creación de estas regiones, en este caso la región amazónica. Entonces, yo no creo que, con ese membrete, que se puso al comienzo sea razón suficiente para poder determinar nuestra región. El objetivo final de construir</p>		
--	--	---	--	--

		una región amazónica va más allá de la CTEA.		
<p>3. Desde su posición, ¿apoyaría la creación de un GAD Regional entre las provincias que integran la Circunscripción Territorial Especial Amazónica? ¿Sí o no, y por qué?</p>	<p>Yo si apoyaría siempre y cuando tenga el estatuto con, el cual, va a operar. Queremos una nueva forma de administración de nuestros recursos naturales, y si, esta es la salida, para que nosotros los amazónicos cuidemos de mejor manera y tengamos un desarrollo sostenible y sustentable que no quede solamente en letra muerta, estoy de acuerdo. Pero, si vamos a hacer una institución más, obviamente que no apoyaría, mi posición sería que no. Está todo en la buena voluntad y en la buena fe de las personas, que se pondrían al frente a exigir esta creación con un estatuto claro; eso me llamaría a mí a apoyar esta creación de un GAD Regional amazónico.</p>	<p>Por supuesto, que yo apoyo la creación de la región amazónica, empezemos con los primeros pasos para, que se dé; al corto o mediano plazo tenemos que conformarnos en una región amazónica con una capital, que, desde, luego, acoja a toda la región, nombrar el gobierno que le corresponde, y empezar a trabajar en ese sentido. De hecho, esto tiene que venir con el respaldo del gobierno central, porque, si no tenemos el respaldo tanto del gobierno como de la Asamblea, no sé de qué hablamos, pero, hay que empezar con algo. Todas las cosas en esta provincia y avance de la Amazonía, se han conseguido en base a lucha y esfuerzo y de gente muy visionaria para, que se conformen este tipo de proyectos. La división política de nuestra región amazónica nos ha costado muchísimos años y ha sido parte de proyectos que han nacido así; pero, hoy,</p>	<p>No solamente que lo apoyaría, sino, que lo apoyé. Con base en la Constitución y la normativa expresa en los diferentes artículos que garantizan la creación de las regiones ya, se intentó la creación de este gobierno regional. Lamentablemente el gobierno de turno cómo, que se asustó, preocupado por esta gran unidad amazónica impidió la región desde la política, con el uso de todo su aparataje de propaganda, que, además, apoyado por algunos sectores impidió que las cumbres amazónicas lleven la voz del pueblo amazónico, de sus autoridades, de la mayoría.</p> <p>Tiempo después, las autoridades pusieron la traba en el artículo 15 inciso segundo para que la región amazónica deje de soñar con la región autónoma. Prácticamente ese candado obstaculiza la creación del gobierno regional y causó</p>	<p>Se coincide en, que se apoyaría la propuesta de un GAD Regional si, se determinan estatutos claros y un proyecto ambicioso y responsable con el desarrollo sostenible de la región. El GAD Regional necesita el respaldo político, no solo de los amazónicos, sino, también, de quienes tomen las decisiones en el Ejecutivo y más que todo en la Asamblea Nacional.</p>

		<p>gracias a Dios tenemos una ley y una Constitución que nos permite hacer esto, y de hecho yo si apoyo definitivamente la creación de la región amazónica, que va a traer el desarrollo de nuestro sector y ya no tenemos que mendigar recursos que por derecho nos corresponde.</p>	<p>gran daño. Otra hubiese sido la situación de la región amazónica a partir de ese entonces, sí, se lograba la creación de este gobierno regional autónomo.</p>	
<p>4. ¿Cómo evalúa usted el rol del Consejo de Planificación y Desarrollo y de la Secretaría Técnica de la CTEA?</p>	<p>Partimos de que es un Consejo de Planificación y Desarrollo y lamentablemente no conozco esa planificación que hubiésemos participado como amazónicos, en el conocimiento, en la sugerencia, o a la vez algún medio de comunicación nos haga llegar como está la planificación de desarrollo; eso me preocupa y si no tiene una institución una planificación, se ha transformado de pronto en otra instancia que no nos lleva a ningún desarrollo.</p>	<p>Estos dos organismos me parece que desde que nacieron realmente no han cumplido su rol. Solamente han sido utilizados para saciar intereses de burocracia, del gobierno de turno, entonces me parece que son entes absolutamente burocráticos, que en el papel tendrán muchos objetivos por cumplir, pero, que en la práctica no han hecho casi nada. Prueba de ello es que hemos atravesado una pandemia y no han cumplido un rol protagónico que quizás debíamos haber esperado con la asistencia de recursos económicos a otros niveles de gobierno, esto es a los GAD municipales y a los GAD de las juntas parroquiales, cosa que no ha sucedido. A parte de que los niveles de corrupción en</p>	<p>Bueno si tuviéramos que medir en escala del 0 al 10 estos organismos tendrían una calificación de 2 sobre 10. El concepto ciudadano tiene la percepción de que no ha cumplido en lo más mínimo. Falta mucho para que sea una verdadera ley de desarrollo amazónico, pero, en todo caso, ni siquiera el plan de desarrollo amazónico, se ha logrado realizar o actualizar.</p> <p>La autoridad ejecutiva (la Secretaría) obedece al Consejo de Planificación y Desarrollo, que, además, es el órgano que elige a la Secretaria Técnica. La ley determina que tiene que revisarse el tema de los sistemas de saneamiento ambiental, agua potable, desarrollo la vialidad, apoyo a la creación de</p>	<p>Existe una percepción más negativa que positiva del rol de las entidades de la CTEA. Los ciudadanos desconocen de la planificación, que se ha realizado, manifiestan, incluso, que no existe tal planificación. Las intenciones para las que fueron creados estas instancias, no se han cumplido, por lo, que se analizaría su existencia o forma de organización.</p>

		<p>esas instituciones, también, se han producido y eso, también, les hace perder credibilidad ante el pueblo; de hecho, yo pienso que con la creación de una región esto tiene que desaparecer y todas las competencias que tienen traspasarlas a esta forma de gobierno, por lo que yo considero de que con esto quizás podríamos achicar el aparato burocrático que tanto daño nos causa por los recursos que esto significa para mantenerlos.</p> <p>En todo caso, pienso que estas instituciones tienen que hacer una especie de rendición de cuentas y ver qué es lo que realmente, se ha logrado, y el nuevo gobierno que viene tiene que revisar la creación. Antes de la CTEA era el famoso ECORAE, un organismo que tampoco cumplía un rol eficiente en toda la Amazonía. Tenemos provincias con distintos niveles étnicos, iguales, pero, diferentes; y, no se hacía un estudio muy minucioso de las necesidades de la Amazonía. En la Amazonia tenemos muchos pisos climáticos y en cada piso climático están</p>	<p>universidades, la preservación del medio ambiente, por el que absolutamente, no se ha hecho nada. La Amazonía ha sido saqueada por la minera, por la explotación petrolera, por los diferentes tipos de explotaciones, que se dan a través del comercio informal e ilegal.</p>	
--	--	--	---	--

		<p>diferentes culturas o poblaciones con sus respectivas costumbres. Estos organismos ni siquiera, se preocuparon en hacer un acercamiento y ver las necesidades; en todo caso el tiempo lo dirá. Si, se logra la región, estos organismos tienen que desaparecer.</p>		
<p>5. ¿Cómo ve usted la influencia del gobierno central en el Consejo de Planificación y Desarrollo y en la Secretaría Técnica de la CTEA?</p>	<p>Realmente es una influencia que no es buena, porque, no nos conduce al desarrollo; más bien, se nota que hay una influencia de tal manera que si no están de acuerdo con las (ni siquiera hablemos de políticas, porque, las políticas están claras en la Constitución), su plan de gobierno, se han alejado muchísimo de su plan de gobierno. Más bien, vemos que, si no están alineados a la corriente de pensamiento o de acciones del gobierno, se nota una influencia de alguna manera lesiva que impide actuar con libertad en sus decisiones, porque, al momento de tener este Consejo de Planificación poder sobre el Fondo Común ha hecho que</p>	<p>Estos organismos son utilizados por los gobiernos centrales para hacerse propaganda política, para poner o pagar cuotas políticas que en su momento determinado tienen que realizarlo y nada más; desgraciadamente aquí en nuestro sector, no se ha visto una acción contundente de la Secretaría Técnica, entonces yo sí pienso que los gobiernos no le han atendido o no han tenido recursos. El caso más palpable es esta última administración, que los cuatro años hemos sido testigos de que han estado con exiguos recursos económicos, probablemente como consecuencia de que los 10 años anteriores devastaron la economía del Ecuador y no hubo los suficientes recursos.</p>	<p>La ley es utilizada por el gobierno para tomar los recursos e invertirlos en los diferentes ministerios del gobierno central, lo que implica dejar de lado las responsabilidades que tiene que ser asumidas por el gobierno central, es decir, el gobierno central tiene un presupuesto para educación, pero, para la región amazónica, se tiene que tomar los recursos de la propia ley para dar al Ministerio de Educación; el gobierno central tiene recursos para el Ministerio de Obras Públicas, mismo que invierte en todo el país en las diferentes vías, pero, no en la Amazonía.</p>	<p>Desde el gobierno central existe una presión en la toma de decisiones. La influencia es negativa, no se permite el autogobierno, tomar acciones de parte de quienes conocen la realidad de la Amazonía. El tema político influye mucho.</p>

	<p>los municipios, todos los GAD tengan que sujetarse o tengan que callarse ante algunas, de pronto, incluso, arbitrariedades legales que influyen desde el mismo gobierno central o gobiernos locales. Entonces, no me parece que haya una buena influencia en cuanto a dirigir un desarrollo, sino, más bien, se mira que tiene una influencia negativa, porque, si no están alineados a la posición del gobierno, pues, seguramente no tendrán el recurso económico para solventar sus planes de gobierno, sus obras, en cada uno de los GAD tanto parroquiales, cantonales o provinciales.</p>	<p>Han utilizado sus influencias para poner cargos en diferentes niveles de gobierno y eso me parece que no está bien. No creo que el gobierno central haya tomado con verdadera seriedad; no les han dado la importancia para los que fueron creados y solamente cumplieron con su compromiso de pago de ofertas. Eso es lo que pienso referente a la acción misma del gobierno sobre estos organismos.</p>		
<p>6. ¿Considera usted que ha existido participación ciudadana en la construcción de la planificación integral de la Amazonía?</p>	<p>Sabe, no. No conozco, que se haya realizado una planificación integral y peor que haya existido participación ciudadana.</p>	<p>Definitivamente pienso que no. (...) Desgraciadamente no ha habido la participación ciudadana; pasaran cinco, seis meses y ya al pueblo no le interesa, aparte de que son seis provincias a nuestro alrededor muy alejadas, incomunicadas, con pésimo servicio de comunicación, y me refiero exclusivamente a las ventajitas que da un</p>	<p>Solo con ver la página web de la Secretaría Técnica podemos darnos cuenta cómo, se han ido los recursos. En ningún momento le preguntaron al pueblo amazónico (...) para tomar una cierta cantidad (...) todo está direccionado a través del Consejo de planificación. Como lo dije anteriormente, son</p>	<p>Desde la opinión ciudadana, se percibe que no ha existido participación ciudadana en los procesos que lleva adelante la CTEA. Existe un desconocimiento de la planificación integral de la Amazonía y de las acciones, que se han realizado para incluir aportes ciudadanos.</p>

		<p>servicio de internet eficiente donde la comunicación, se hace más cercana y podríamos correlacionar. A más de ello, las autoridades, no se preocupan en hacer frentes, hacer reuniones y poder compartir proyectos regionales, proyectos provinciales, no lo hacen. Ni siquiera proyectos intercantonales que la ley si lo permite, entonces, la participación ciudadana es muy escasa. Quizás a esas reuniones van los que son beneficiarios directamente de ese tipo de prebendas, pero, la ciudadanía, en general, no responde al llamado que hacen. Para obras de inversión existe el 20, 30% como máximo y todo lo demás, se gasta en gasto corriente; esa es la realidad, que se da, no tienen poder de convocatoria. Quienes están al frente no son los más idóneos, se necesitan filtros para seleccionar las personas en esos cargos: requisitos académicos y aceptación popular.</p>	<p>apéndices de lo que dispone el gobierno central.</p>	
--	--	---	---	--

<p>7. ¿Qué beneficios ha traído a las nacionalidades indígenas amazónicas el reconocimiento de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica?</p>	<p>Por medios de comunicación, se observó que los pueblos y nacionalidades exigían desembolsos para su proyecto de vida, entonces, no han recibido hasta la fecha beneficios de esta CTEA, de esta Secretaría, y es preocupante, porque, entonces, la planificación es una cosa y la ejecución de las obras es otra cosa. Y si nosotros observamos desde qué año fue creada la CTEA, que todavía no tengan una planificación de su proyecto de vida de cada una de las comunidades es preocupante.</p>	<p>Me parece que todavía es letra muerta y en el papel todo, se anota. Una cosa es que esté en el papel y otra que exista una real aplicación de manera práctica. Las nacionalidades pienso que no han cambiado o mejorado sus condiciones de vida. El objetivo de toda ley es mejorar la calidad de vida y pienso que no lo han logrado. (...) yo pienso que ni siquiera conocen que exista esta organización, que existe este ente burocrático. Ellos serían beneficiados con recursos que mejoren la calidad de vida de las comunidades. Primero, con la comunicación, con vías de buena calidad, con la provisión de alimentos, con una buena educación, y sobre todo que su salud sea controlada, que tengan derecho a ser atendidos. Las comunidades siguen igual o peor; la pandemia ha desnudado todas las falencias, de todos los organismos.</p> <p>Creo que, también, con esta Secretaría Técnica al frente de algunos temas, tampoco ha sido la solución a los problemas de los ciudadanos; por eso creo que tiene que desaparecer la</p>	<p>La ley establece claramente una serie de beneficios que ya habrían tenido o ya empezaron a tener; grandes proyectos en todo el campo, especialmente para ellos, lo que le manifestaba, lo que es la dotación de agua potable, saneamiento ambiental, reactivación económica y productiva, salud, educación, universidad, turismo comunitario y lo que es el desarrollo netamente de todos los pueblos. Las grandes obras que tienen que hacerse con estos recursos tienen que ser netamente coordinados, planificados, pero, esa planificación no existe; en tal sentido, para los pueblos y nacionalidades es como que la ley no existiera. Les engañaron con un proyecto de planes de vida para 22 comunidades.</p>	<p>No se han visibilizado acciones concretas en beneficio de los pueblos y nacionalidades indígenas; se les ofreció los planes de vida para algunas comunidades, situación que, más bien, ha generado problemas y hasta el momento, no se ha cumplido.</p>
--	--	---	--	--

		<p>institución y crear la región amazónica que integre a todos los sectores con un análisis muy detenido sobre las necesidades y culturas para que todos podamos integrarnos.</p>		
<p>8. ¿Cómo evalúa usted el cumplimiento de la LOPICTEA hasta el momento?</p>	<p>Solo digo que tenemos una ley muy hermosa, que protege la Amazonía, sus recursos naturales, pero, solamente está en papeles. No se ha visto que desde el gobierno ni desde la misma CTEA impulse la protección de nuestro patrimonio natural; no vemos de esa manera. Así que, el cumplimiento de esta ley no podría ni ponerle un porcentaje; necesitamos más información de lo, que se hace, incluso, la misma ley disponía el levantamiento de los pasivos ambientales en toda la Amazonía. No se ha puesto en conocimiento de la ciudadanía, cuáles son esos pasivos ambientales. La ley daba 180 días desde su creación, entonces, hay cosas como estas que no hemos visto como ciudadanos.</p>	<p>Pienso que quien tiene que vigilar o velar por que la ley, se cumpla es el Consejo de Planificación y Desarrollo, pero, veo, que se desconoce la existencia de este famoso Consejo, quien tiene que hacer cumplir la ley. Básicamente está dirigida a explotación minera y a temas ambientales. No ha existido una socialización completa, integral en toda la Amazonía donde podamos conocer su alcance. Es responsabilidad de quienes están al frente de estos organismos realizar la socialización para que todos podamos entender lo que significa la ley y los organismos que tienen su control.</p> <p>No sé si los GAD trabajan de manera coordinada; supongo que no. Creo que lo mejor sería actuar coordinadamente con todos los organismos, no solo de palabra, más bien, aspectos reales. Eso, se comprueba</p>	<p>La ley amazónica dispone algunas situaciones puntuales, por ejemplo, una de las peores fallas, es que, luego, de 2 años no cuenta con su reglamento; necesita reglamento de aplicación, para que no sea lo que pasa ahora, que las decisiones, se tomen a discreción de la autoridad de turno. Entonces, necesitamos un reglamento claro, preciso, para que defina cómo los recursos tienen que invertirse. No tenemos el plan de desarrollo amazónico, ósea no tenemos norte. Lamentablemente la ley es utilizada por el gobierno central para tomar los recursos y destinarlos a situaciones que nada tienen que ver con la ley y especialmente, se aprovecha bajo los intereses muy personales de las</p>	<p>La ley tiene cosas buenas que, no se ha reflejado en la práctica; aún no tiene reglamento de aplicación, lo que da vía libre a la toma de decisiones arbitrarias sobre el direccionamiento de los recursos.</p>

		<p>con obras, creación de organismos pequeños que consigan objetivos claros y cuantificables; de lo que, no se ha visto nada en cuanto a esta situación. Me parece que, desde el Gobernador, alcaldes, tienen desconocimiento de la ley, peor aún la ciudadanía. El Consejo tiene que manejarse con el aporte de las empresas mineras, no sé si, se cumple. Ojalá, para que, así, se transforme en obras.</p>	<p>autoridades centrales del gobierno.</p>	
<p>9. ¿Considera usted que un potencial GAD Regional Amazónico asumiría un mejor rol que el Consejo de Planificación y Desarrollo y la Secretaría Técnica de la CTEA en el sentido de llevar adelante la Planificación Integral de la Amazonía determinada por mandato constitucional y la LOPICTEA, teniendo presente, además, que la principal competencia del GAD Regional es «planificar</p>	<p>Me parece que podría ser. Depende muchísimo de cómo, se establezcan los estatutos y, se desvinculen del gobierno; sería elegido por votación popular y debería con esta creación eliminar la CTEA. No tendría objetivo tener dos instituciones paralelas. Pienso que, si hablamos de personas, muchas veces asumen cargos y no responden a los intereses ciudadanos. Siempre y cuando vayan a responder a los intereses y necesidades de la ciudadanía, cualquier institución, o este GAD mismo regional como está</p>	<p>Por supuesto, que cuando tengamos una región amazónica tenemos que hacer cumplir esa ley, el Gobernador va a ser electo con voto popular y él tiene que responder a la población y no al gobierno, y cumplir con todas las exigencias. Él sí haría cumplir esta ley; lógicamente, necesitará los recursos suficientes para poder cristalizar cada una de las metas, de los objetivos, y cumplir estrictamente la ley. Me parece que, si esta ley fue creada, fue con el objetivo que llegue a todos y cada uno de los ciudadanos en toda la región amazónica.</p>	<p>Considero que, en primer lugar, al formarse el gobierno regional, se permitiría que todo el proceso sea democrático, porque, todos los ciudadanos amazónicos vamos a elegir al gobernador. La región amazónica merece un Gobierno Autónomo que dirija los destinos de la región. Será un GAD Regional que va a tener unas atribuciones que le permite la Constitución y el COOTAD, y, además, va a tener la posibilidad de captar recursos internacionales. [...] El Gobierno Regional tendría la capacidad de</p>	<p>El GAD Regional sería óptimo si nace desde la ciudadanía con objetivos claros y un estatuto de autonomía que determine los mecanismos, organización, etc., que permitan el desarrollo de la región. Es substancial recalcar la importancia de tener un gobernador electo por votación popular, conocedor de la realidad local que viabilice un gobierno sólido, con participación ciudadana y objetivos claros que le permitan asumir competencias para fomentar el desarrollo de la región.</p>

<p>el desarrollo regional»?</p>	<p>constituido desde la Constitución de la República podría asumir de mejor manera, porque, no tiene que ser el gobierno quien lidere este Consejo, serían los ciudadanos por elección y que tengan un programa de gobierno. La ley de la CTEA está muy clara a donde tienen que encaminarse, pero, no se ha visto que, por ese rumbo, se haya encaminado la CTEA.</p>	<p>Yo creo que, con ese organismo de la CTEA, no se han logrado los objetivos. Con un organismo fuerte, con participación ciudadana, donde exista veedurías, tiene que cumplirse a cabalidad y que eso nos permita crecer para tener una región encaminada al desarrollo. Somos ricos en recursos minerales, en suelos fértiles, que alivian los problemas del hambre que son comunes en épocas que escasean como esta pandemia. La región tiene recursos naturales para el ecoturismo, fauna y biodiversidad muy grande. Un ente regional va a permitir que todas las personas podamos incluirnos y aportar para el engrandecimiento de la región. Ojalá, se cree con el tiempo y ser una región fuerte, ejemplo de desarrollo regional.</p>	<p>captar recursos del exterior, cualquier ONG, incluso, la Unión Europea, en fin, una serie de organismos internacionales podrán invertir directamente con este gobierno regional, porque, va a tener la oportunidad de trabajar con un GAD Regional. También, podemos aprovechar una serie de normas, por ejemplo, la Ley de Desarrollo Fronterizo, Ley Polos de Desarrollo, tenemos, también, la capacidad de utilizar el río Amazonas [...] No son utilizadas una serie de normas y disposiciones constitucionales y legales simplemente, porque, no existe este GAD Regional que aglutina a las seis provincias para encaminar el desarrollo. La Región está subdesarrollada en muchos aspectos con respecto a la Sierra y Costa. En todos los aspectos del desarrollo humano la región amazónica ha sido olvidada.</p>	
--	--	---	--	--

Elaboración propia a partir de la entrevista.

3.2. Análisis general de resultados

Abogados expertos en asuntos relacionados a organización territorial, autonomía y descentralización

La propuesta del nivel de gobierno regional nace en la Constitución de 2008 con sustento en las comunidades autónomas españolas, pretendía ser una alternativa para superar el centralismo y generar nuevos polos de desarrollo. En ese sentido, el GAD Regional tiene un estatuto de autonomía que le permite establecer su organización, estructura, mecanismos, competencias, etc., lo que le otorgaría una verdadera autonomía para la toma de decisiones en territorio; no obstante, hay que tener presente que hasta el momento la regionalización, no se ha concretado y por ello habría que esperar para analizar las bondades que tendría el estatuto de autonomía de la región autónoma.

Los abogados coinciden en que la iniciativa de creación de regiones es una potestad o facultad de los GAD provinciales con un procedimiento detallado en la Constitución y la ley, sin embargo, se reflexiona en la idea de que los ciudadanos tienen que estar involucrados en este proceso con base en la óptica de los derechos para tener instituciones autónomas que les permiten el autogobierno.

A decir de los entrevistados, han existido algunos intentos de regionalización, sobre todo, en el sur del país; mismos que no han prosperado por cuestiones políticas y falta de consenso. Es importante añadir que la propuesta de la región autónoma en la Amazonía fue planteada una vez, que se aprobó la Constitución, pero, lamentablemente, quedó en intenciones debido a que la ley de la materia fijó criterios un tanto más severos a los determinados en la norma constitucional.

Por otro lado, respecto a los criterios o requisitos que el COOTAD fijó como obligatorios, con el límite territorial, existe un razonamiento casi uniforme de que habría una inconstitucionalidad, más que todo, en lo que respecta a establecer como obligatorios los criterios que la Constitución determina como potestativos. Sobre el límite máximo territorial, el criterio mayoritario es que aquello no transgrede la Constitución y, más bien, tiene el fin de evitar desequilibrios entre futuras regiones por el tema de extensión, a más de propender al equilibrio interregional.

Sobre las acciones de inconstitucionalidad, que se han planteado y resuelto, los abogados coinciden en que, no se podría plantear una nueva demanda de inconstitucionalidad por los mismos hechos y, se hace necesario un análisis minucioso del tema. El Dr. Suing considera que únicamente, se propone una acción de inconstitucionalidad si la Corte Constitucional, se pronunció por cuestiones de forma, situación que no compete, la Corte decidió asuntos de fondo sobre las demandas presentadas.

Ahora bien, sobre el plazo que fijó la Constitución para la creación de regiones, hay que decir que este, no se ha cumplido, y que, con la declaratoria de inconstitucionalidad de las enmiendas de 2015, el plazo que determina el COOTAD queda tácitamente sin efecto. El proceso queda en manos de las provincias, ni el propio mecanismo de cierre opera, porque, no se ha iniciado la regionalización. La intención de regionalización es buena, viable, pero, lamentablemente, no se ha cristalizado.

Finalmente, todos los profesionales coinciden en que la Amazonía es un régimen especial, y que, por tanto, la idea de una región autónoma entra en análisis, siempre y cuando, a más de estudiar los requisitos constitucionales, se subsane los «impedimentos» que tiene el COOTAD, sea por vía de inconstitucionalidad o reforma legal. Hay que destacar que el Dr. Salazar tiene una posición optimista sobre el tema, habla, incluso, sobre la potencial creación de una región autónoma con un régimen especial.

Autoridades de GAD provinciales amazónicas

La iniciativa de conformación de regiones recae en los gobiernos provinciales; en ese sentido es importante conocer la opinión que tiene al respecto las autoridades amazónicas de este nivel de gobierno, en este caso, la Srta. Rita Tunay, prefecta de Napo y el Abg. Cléver Jiménez, prefecto de Zamora Chinchipe. Consideran que el nivel regional sería factible si, se ejerce con efectividad la descentralización, es decir, que, no se convierta en un pequeño territorio que centralice recursos. La Srta. Tunay reflexiona que la cultura del ecuatoriano es la de centralizar, por lo que es indispensable que cualquier propuesta en el sentido de regionalización tiene que ir con el compromiso de una distribución equitativa de recursos y de poder. El Abg. Cléver Jiménez subraya la importancia de determinar las condiciones claras previo a la integración de un gobierno regional, sobre la base de la unidad y el trabajo conjunto por los problemas comunes del territorio.

Sobre el apoyo a un gobierno regional amazónico, existen dos opiniones. La Srta. Tunay (Napo) no apoyaría la conformación de un GAD Regional en la Amazonía por el temor de, que se maneje mal, a su criterio, lo que realmente hay que cambiar es la forma de hacer política en el país; no obstante, deja la puerta abierta para ver cómo, se desarrolla la CTEA y ver si en esa línea, se podría plantear la propuesta en un futuro. Todo dependerá de los resultados que obtenga el manejo de la CTEA; en tanto que, el Abg. Jiménez manifiesta que, si apoyaría una propuesta en ese sentido debido a las particularidades y desafíos comunes de la región, resalta y reitera lo sustancial que es trabajar coordinadamente y llegar a acuerdos comunes con condiciones claras previo a iniciar ese camino.

Actualmente, las entidades de la CTEA no cumplen un rol efectivo e independiente; actúan por presiones del gobierno central y las decisiones, se basan en cuotas políticas, por lo que discordantemente, consideran: su presencia está demás en la CTEA (en opinión de la prefecta de Napo), no obstante, para el prefecto de Zamora, deben, más bien, ser fortalecidas. A decir de la Srta. Prefecta un gran error fue haber creado la Secretaría Técnica, genera más burocracia y no permite una inversión eficiente de recursos. En su opinión lo más correcto hubiese sido que todos, absolutamente todos los recursos vayan directamente a los GAD amazónicos.

Por último, consideran que, si bien, han sido considerados para aportar en el PIA, el destino de los recursos no ha sido técnico, sino, político, y los pocos proyectos, que se han cristalizado no tienen una articulación concordante con una efectiva planificación. La prefecta de Napo sostiene que el desarrollo de los pueblos, se genera con el cambio de cada ciudadano, con la elección de personas comprometidas con su gente y dispuestas a tomar decisiones en el marco de la ética, la equidad y honestidad. Para la Srta. Prefecta todo pasa por un tema cultural en la manera en, que se hace política en Ecuador, por lo que las respuestas, no se han dirigido a desestimar la propuesta desde un análisis técnico-político, sino, más bien, desde el temor a fracasar «otra vez». Al contrario, de esa posición, el prefecto de Zamora Chinchipe cree que encaminar la regionalización es viable y dependerá del nivel de compromiso de todos los amazónicos, en especial de quienes tienen la capacidad de tomar las decisiones desde lo político.

**Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Provinciales de la Amazonía Ecuatoriana,
CONGA**

Fruto de las Cumbres Amazónicas y con sustento en los artículos 243 de la Constitución y 285 del COOTAD, se creó la Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Provinciales de la Amazonía Ecuatoriana (CONGA), con el afán de mejorar la gestión de competencias y promover la integración regional. El CONGA nace como alternativa a la creación de la región autónoma en la Amazonía ecuatoriana, esta última no pudo cristalizarse por algunas razones, entre ellas (y quizás la más destacable), los criterios, que se fijaron en el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD.

El coordinador general del CONGA es el Lic. Luis Lluglla, quien, también, participó de las Cumbres Amazónicas que plantearon la propuesta de la región autónoma amazónica; por tal razón, se ha obtenido sus criterios en torno al tema, con el fin de conocer su posición al respecto, debido al rol que cumple al ser coordinador de la mancomunidad que integra a todas las provincias amazónicas.

Luis Lluglla considera que el nivel regional, se colige como un espacio de gobierno que plantea alternativas de desarrollo en los ámbitos económico, social y ambiental; sostiene que la Constitución reconoció como circunscripción territorial a la Amazonía, lo que cree, es un argumento sólido para impulsar una propuesta de regionalización. No obstante, es importante sumar otros argumentos como el de la biodiversidad o la generación de recursos provenientes de la explotación petrolera, la minería y las hidroeléctricas. Se opone al planteamiento de regionalización emitido desde el ex SENPLADES, que, si bien, no es expreso, es tácito, debido a que este organismo creó las llamadas zonas de planificación, que vienen a ser una suerte de división administrativa para dar paso a las regiones.

Sobre la LOPICTEA y sus instituciones, reflexiona que, si bien, la norma tiene beneficios para la región, los entes encargados de llevar a cabo la planificación integral no han cumplido su papel eficientemente. En ese sentido, la ley, se ha cumplido parcialmente y las decisiones del Consejo de Planificación y Desarrollo y de la Secretaría Técnica han estado supeditadas al poder Ejecutivo, se ha constituido en «caja chica» para otras instituciones del Estado central.

Concluye que, si bien, la regionalización es una opción para la Amazonía, actualmente hay que trabajar en las herramientas que tiene la LOPICTEA para fortalecer estas instituciones en beneficio de los amazónicos; se deja de lado cuestiones netamente políticas, que le

permitan trabajar por el desarrollo armónico y sostenible de la región; asimismo, que sus decisiones sean independientes del Ejecutivo y con amplia participación de los amazónicos.

Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica

Dentro de la organización territorial del Estado, se constituyen regímenes especiales por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población.²¹⁷ El artículo 250 de la Constitución reconoce a la Amazonía ecuatoriana como una circunscripción territorial especial por motivos ambientales o ecosistémicos, además, de culturales y sociales. En ese contexto, la LOPICTEA definió las razones que sustentan la existencia de la circunscripción territorial especial amazónica, establece que, dadas las condiciones particulares biofísicas y socioculturales, el Estado central y demás instituciones efectúan una gestión pertinente y diferenciada en la región.

La LOPICTEA crea el Consejo de Planificación y Desarrollo, y la Secretaría Técnica de la CTEA, organismos encargados de guiar la planificación integral de la región y de administrar los recursos provenientes del Fondo Común, uno de los instrumentos económicos que determina la norma. Las primeras acciones realizadas por estos entes estuvieron enfocadas a la actualización del Plan Integral para la Amazonía (PIA) con el fin de determinar las líneas de inversión para el desarrollo amazónico. Se han ejecutado algunos proyectos direccionados a las áreas de educación, salud, producción, asesoramiento comunitario, etc., a más de financiar obras prioritarias en asuntos de agua potable, saneamiento o vialidad. Hay que recalcar que la Secretaría Técnica no es una institución ejecutora; lo que hace esta entidad es direccionar técnicamente la planificación regional y conocer de los proyectos que plantean las instituciones en las áreas económico – productiva, ambiental, social y cultural.

A decir de la Secretaria Técnica de la CTEA, el gobierno central ha sido respetuoso de las decisiones que ha tomado el Consejo de Planificación y Desarrollo, y, además, dichas decisiones han tenido un alto nivel de debate y consenso. Es importante resaltar que el Consejo de Planificación y Desarrollo de la CTEA es el que, finalmente, aprueba los proyectos a los cuáles, se destinan los recursos del Fondo Común.

²¹⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 242.

Respecto a la participación en la elaboración del PIA, la Secretaria Técnica sostiene que ha existido involucramiento ciudadano en los inicios de la gestión de estos entes tras la aprobación de la LOPICTEA. Se han realizado talleres, encuentros de diálogo que han dado aportes a la actualización del PIA. Sobre los GAD, ha señalado que estos desconocen (o desconocían) los alcances de la ley, y creían que únicamente tenía el fin de desembolsar los recursos; sin embargo, admite, han trabajado juntamente con los GAD para priorizar proyectos y aportar en la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Sobre el presupuesto que maneja la CTEA, manifiesta que los recursos económicos provienen de dos fondos. El Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, mismo, que se financia del dinero que resulta de la explotación y venta de petróleo; recursos que son entregados directamente a los GAD desde el Banco Central del Ecuador (96%) y a la Secretaría Técnica (4%), cuyo valor hasta el momento asciende a más de 400 y 14 millones de dólares respectivamente. Existe, también, el Fondo Común, cuyos recursos, se obtienen de las regalías de actividades realizadas en sectores estratégicos, además, de las que gestiona la propia Secretaría Técnica; los recursos son destinados a proyectos aprobados por el Consejo de Planificación y Desarrollo de la CTEA en el marco del PIA. Por el Fondo Común, se han administrado alrededor de 90 millones de dólares desde la aprobación de la ley.

Por otra parte, respecto al cumplimiento de la LOPICTEA, la máxima autoridad técnica de la CTEA cree que la norma es un tanto ambigua y, se hace necesario el reglamento para efectivizar los beneficios que tiene la ley. Considera, también, que los resultados en el desarrollo de la región, se verán siempre que todos, absolutamente todos, se involucren en hacer cumplir la LOPICTEA. Es importante que los ciudadanos, se empoderen de la ley y exigen a las autoridades una gestión efectiva de los recursos.

Finalmente, sobre la propuesta de crear una región autónoma entre las seis provincias amazónicas, la Secretaria Técnica cree que ese planteamiento no es posible, y que, más allá de instituciones o normas, lo que va a posibilitar el desarrollo efectivo de la región será el cambio cultural de sus ciudadanos, la gestión honesta de los recursos y el involucramiento de todos en el progreso de la Amazonía. No obstante, reflexiona que una potencial regionalización dependerá mucho de la generación de recursos económicos y de las actividades económicas que realicen los amazónicos para inyectar de recursos a un probable Gobierno Regional. Cree que, también, las cuestiones políticas y los intereses de quienes lideran los territorios va a influir mucho en esta intención.

Percepciones ciudadanas

Ha sido importante contar con los criterios y percepciones de ciudadanos que han desarrollado alguna actividad en espacios de la sociedad civil con el fin de analizar la factibilidad de, que se conforme un GAD Regional entre las seis provincias amazónicas. Las opiniones son tomadas desde la posición ciudadana para entender la visión que la ciudadanía tiene sobre estos procesos, hay que tener presente que la participación ciudadana es un derecho y una obligación de los poderes públicos para un ejercicio eficaz de competencias y acciones en territorio. El propio artículo 30 del COOTAD determina que una de las funciones del GAD Regional es justamente la de participación ciudadana.

De la opinión obtenida de tres representantes de la sociedad civil, se colige que el GAD Regional implica la oportunidad de implementar un nivel de gobierno que permita efectivizar la descentralización y generar desarrollo, se rompe el paradigma centralista que ha tenido desde sus inicios el Estado ecuatoriano; no obstante, a decir de la Dra. Nelly Cabrera es fundamental que los gobiernos regionales nazcan con estatutos claros y objetivos que recojan el sentir de la ciudadanía con base a las realidades locales; solo si el estatuto es bien elaborado, se podría pensar en un GAD Regional eficiente y sólido.

En cuanto a la opción de conformar un gobierno regional autónomo en la circunscripción territorial especial amazónica, existe una idea generalizada de que es posible, al haber ya reconocido la Constitución a la Amazonía como territorio especial por sus propias particularidades; a más de ello, las provincias amazónicas bien cumplen los requisitos determinados en la norma constitucional. Las tres personas entrevistadas apoyarían la creación de un GAD Regional Amazónico, sin embargo, la Dra. Cabrera condiciona su apoyo al GAD Regional siempre y cuando este sustituya a las actuales instancias creadas por la LOPICTEA (Consejo de Planificación y Desarrollo, y Secretaría Técnica); considera que no sería factible que existan entidades en paralelo, criterio que es compartido por el Ing. Balladares.

Los entrevistados coinciden totalmente en que las instituciones de la CTEA no cumplen un rol determinante para efectivizar lo contemplado en la LOPICTEA, además, de ser entes con una importante influencia del Ejecutivo, lo que impide que las decisiones, se tomen desde la realidad local y, más bien, respondan a visiones centralistas. Las decisiones desde la CTEA, se han manejado políticamente. A más de ello, no ha existido una efectiva participación

ciudadana para la construcción de la planificación integral de la Amazonía, existe un desconocimiento generalizado de la norma como de los procesos que lleva a cabo la Secretaría Técnica y el Consejo de Planificación y Desarrollo. En ese contexto los pueblos indígenas tampoco han visto efectivizarse los beneficios que la norma prevé a su favor. El proyecto de planes de vida está en camino, pero, con algunos problemas que han impedido su cumplimiento.

La percepción que tienen sobre la LOPICTEA es buena. Creen que existen beneficios para potenciar el desarrollo de la Amazonía, no obstante, consideran, no se ha cumplido a cabalidad. Uno de los problemas es la ausencia de un reglamento que permita aplicar la norma correctamente; actualmente la ley, se aplica a discreción de quien dirige la máxima instancia regional, situación que responde más a cuestiones políticas que técnicas.

A todo lo anterior, los ciudadanos consideran que un posible GAD Regional bien podría cumplir de mejor manera las atribuciones de la LOPICTEA, cumpliría la ley y asumiría competencias en los ámbitos que le permite la Constitución y la ley, además, se permitiría que los ciudadanos ejerzan con efectividad el autogobierno al elegir a las autoridades por votación popular. Las autoridades tendrían independencia del gobierno central para tomar sus decisiones y serían conocedores de los problemas del territorio.

CONCLUSIONES

- Con la Constitución de 2008 el Estado ecuatoriano cambia el modelo tradicional de organización territorial integrado por provincias, cantones y parroquias, no obstante, hasta el momento, no se ha cristalizado el nivel regional, y en la práctica, se mantiene la vieja configuración orgánico-administrativa del territorio. La intención de implementar la región autónoma en la estructura del Estado es afianzar la descentralización con el fin de generar nuevos espacios de desarrollo más allá de lo que ha provocado el centralismo en el Ecuador.
- El constituyente fijó algunos requisitos o criterios para conformar una región autónoma; estos constan en el artículo 244 de la Constitución de la República, algunos con carácter obligatorio y otros como potestativos. La iniciativa para integrar una región autónoma es facultad exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, para ello, la norma constitucional determinó un procedimiento (artículo 245), cuyos elementos principales son: la elaboración de una propuesta de ley, un estatuto de autonomía y la ratificación por vía democrática del estatuto. Los requisitos y criterios del artículo 244 de la Constitución fueron trasladados al artículo 15 del COOTAD con la particularidad de que, en la norma infra constitucional, se da carácter obligatorio a los criterios que son potestativos por mandato constitucional.
- A lo largo de la historia la región amazónica ha recibido una atención diferenciada. En las constituciones de 1851, 1861, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1945 y 1946, la región estaba regentada por leyes especiales; en la Constitución de 1998, se ordenó al Estado tener especial atención con la región y el precepto normativo estaba en el capítulo de regímenes especiales; y, finalmente, en el 2008, se la reconoce como circunscripción territorial especial.

La Circunscripción Territorial Especial Amazónica es una delimitación territorial que, luego, de ser reconocida en la Constitución de 2008, se formaliza con la aprobación de la LOPICTEA en el año 2018, en virtud de ser «un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta»²¹⁸ a más de ser un territorio que requiere de una intervención estatal diferenciada dadas sus particularidades biofísicas, socioculturales,

²¹⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 250.

educativas, económicas y ambientales.²¹⁹ Si bien, existe un criterio mayoritario respecto a su condición como régimen especial, en el ordenamiento jurídico no consta esa denominación, de tal forma, que no hay claridad sobre el estatus de la CTEA en la organización territorial del Estado ecuatoriano.

- Las seis provincias amazónicas que pertenecen a la CTEA cumplen todos los requisitos obligatorios que determina el artículo 244 de la Constitución para conformar una región autónoma: tienen continuidad territorial, su superficie supera los veinte mil kilómetros cuadrados y la población en conjunto es superior al cinco por ciento de la población nacional. Asimismo, cumple algunos requisitos potestativos de la norma suprema: afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica y manejo integrado de cuencas.

Pese a lo anterior, como ya, se reflexionó, el COOTAD instituyó como obligatorios aquellos requisitos que son potestativos en la Constitución, además, establece un límite máximo para la superficie territorial de la futura región (que no supere el veinte por ciento del territorio nacional); en consecuencia, las seis provincias amazónicas no podrían conformar la región autónoma debido a los criterios imperativos establecidos en el COOTAD, al superar su territorio en conjunto el veinte por ciento de la superficie territorial nacional y no cumplir con el criterio de equilibrio interregional. En ese sentido, tal y como está redactado el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD no sería viable la creación de la región autónoma amazónica entre Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

- El reconocimiento de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica es un antecedente para la creación de un gobierno autónomo descentralizado regional; hay que tener presente que el objetivo principal de la CTEA es enmarcar las decisiones y acciones de todos los sectores públicos y privados de la Amazonía en pro de un desarrollo sostenible en el marco de una planificación integral, por tal razón, sería interesante plantear la propuesta de regionalización con el argumento de la existencia de la CTEA, al ser ya un reconocimiento explícito de que en la región convergen elementos diferenciadores y unificadores que viabilizan la conformación de un GAD Regional, cuya principal competencia es justamente planificar el desarrollo regional. Un elemento

²¹⁹ Ecuador, *Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*, arts. 5 y 6.

interesante sería la autonomía y las competencias que asumiría la nueva región, lo que permitiría efectivizar el autogobierno en el territorio sin la influencia del Ejecutivo.

- El segundo inciso del artículo 15 del COOTAD es inconstitucional. Criterio que, también, es compartido por la mayoría de los juristas que participaron del presente estudio. Los argumentos de inconstitucionalidad son los siguientes:
 - De acuerdo con el artículo 1 de la Constitución, el Ecuador «se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada», en ese sentido, un principio fundamental del Estado ecuatoriano es propender a la descentralización, entendida esta como «(...) la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados».²²⁰ En ese sentido, el espíritu de la Constitución busca afianzar un modelo de Estado menos centralista y más cercano al ciudadano.
 - El constituyente creó un nuevo marco de organización territorial del Estado, con las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales como gobiernos autónomos descentralizados. Es decir, creó el nivel regional de gobierno.
 - En esa misma línea, el artículo 242 de la Constitución determina que el Estado, se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Además, deja abierta la posibilidad de que, por razones de conservación ambiental, étnico - culturales o de población, se constituyan regímenes especiales.
 - Ya en concreto, sobre la creación de regiones, el artículo 244 establece que 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. Y a más de ello, declara como optativo, que se procure el

²²⁰ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Art. 105.

equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. Dispone, también, que la ley crea incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias, se integren en regiones. En otras palabras, la intención del constituyente era justamente motivar la regionalización en el Ecuador. Conforme lo establece el artículo 245 de la Constitución, la iniciativa para conformar una región corresponde a los gobiernos provinciales. En la Constitución no existen requisitos o criterios, a más de los mencionados, para que tal o cual provincia, se integre con otra en específico. Más bien, el proceso de conformación quedó abierto y a voluntad de los gobiernos provinciales que, así, lo decidan.

- Por otro lado, el artículo 250 de la Constitución, expresamente determina que «el territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta (...)», y en ese sentido, este territorio constituye una circunscripción territorial especial, para la que existe una planificación integral recogida en una ley que incluye aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*.

Lo anterior claramente crea una «delimitación» o «nivel» territorial no contemplado previamente en el artículo 242 de la Constitución, tampoco define explícitamente a la circunscripción territorial especial amazónica como régimen especial; sin embargo, lo configura como un espacio territorial que aglutina a las seis provincias amazónicas; por lo, que se infiere que el legislador constituyente entendía y reconocía que las provincias amazónicas tienen particularidades especiales que las unen, por lo que hace necesario que su desarrollo territorial, se viabilice por medio de una planificación integral regional; planificación, que dicho sea de paso, considera el asunto del ordenamiento territorial, es decir, mirar a la Amazonía como un todo.

- Aunado a lo anterior, el artículo 259 de la norma suprema determina que, con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptan políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensan las inequidades de su

desarrollo y consoliden la soberanía. En otras palabras, se reconoce que la región amazónica ha sido relegada y, por tanto, su desarrollo no ha ido acorde al resto del país.

- Por otro lado, el artículo 84 de la Constitución establece que la Asamblea Nacional tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales. Es decir, la Función Legislativa adecua su actuación a legislar en el marco del respeto a la Constitución. Las leyes mantienen conformidad con el espíritu de la Constitución y para ello su desarrollo normativo es muy cuidadoso para no contrariar preceptos constitucionales.
- Por lo anteriormente expuesto, el legislador debía expedir el COOTAD con los criterios o requisitos determinados en la Constitución respecto a la formación de regiones. De hecho, esa fue la intención en el primer proyecto de ley presentado por el expresidente Rafael Correa en 2009. Tras cumplir el procedimiento legislativo, la Asamblea Nacional aprobó el COOTAD (2010) y mantuvo los criterios constitucionales del artículo 244 de la Constitución. No obstante, por cuestiones políticas, el expresidente vetó parcialmente la ley y modificó el artículo 15 de la antedicha norma, cambió el sentido de esta y determinó como obligatorios requisitos que el constituyente fijó como potestativos. Añadió, también, un nuevo elemento no considerado por el legislador constituyente: el límite de territorio para formar una región.
- Por todo lo expuesto y con base en los preceptos constitucionales de los artículos 84, 242, 244, 245, 250 y 259 en su integralidad, la disposición normativa del segundo inciso del artículo 15 del COOTAD es contraria a la Constitución y, por tanto, inconstitucional.

Aunado a ello, del análisis realizado sobre las decisiones de la Corte Constitucional en las causas No. 0032-11-IN y 0025-14-IN (acciones de inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 15 del COOTAD), se infiere que, no se realizó una sustanciación integral de constitucionalidad, pues, no se comparó o confrontó el artículo 244 de la Constitución frente al artículo 15 del COOTAD. Además, el trámite no respetó el orden cronológico, no existió diligencia ni, se unificó el tratamiento en una sola causa

(acumulación de demandas): se sustanció, en primer lugar, la acción de inconstitucionalidad de 2014 (resuelta en 2018) y después la causa presentada en 2011 (resuelta en 2019). Por lo anterior, se deduce que no existió una sustanciación oportuna por parte de la Corte Constitucional, más allá de haber desestimado o negado las acciones.

- Sobre la posibilidad de presentar una nueva demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, los abogados entrevistados tienen disparidad de opiniones. Sin embargo, sobre la base del análisis realizado y con referencia en lo que determina el artículo 96 de la LOGJCC y más específicamente el pronunciamiento de los jueces constitucionales en la sentencia 92-15-IN/21, en la que explícitamente sostienen que «(...)se podría presentar una demanda sobre la misma norma siempre que i) no se haya realizado control integral de la norma; o ii) no subsistan los fundamentos de la sentencia», si es posible plantear una nueva acción pública de inconstitucionalidad, debido a que la Corte Constitucional no realizó un control integral de constitucionalidad en los casos 0025-14-IN y 32-11-IN, respecto a la supuesta inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 15 del COOTAD.
- El segundo inciso del artículo 15 del COOTAD es un limitante para la conformación de una región autónoma entre las seis provincias amazónicas. La redacción de este precepto difiere de la disposición constitucional del art. 244 y en la práctica desconoce que existe un reconocimiento especial de la Amazonía al fijar criterios severos que desmotivaron la intención que alguna vez existió para conformar una región autónoma. En ese sentido, luego, de un análisis de derecho comparado, se determinó que las regiones administrativas y de planificación en Colombia demuestran que, si es posible integrar las provincias amazónicas en una sola región, este territorio tiene particularidades propias y únicas que hacen necesario trabajar desde una visión regional en búsqueda de una planificación diferenciada que permita el desarrollo sostenible. La sentencia STC4360-2018 de la Corte Suprema de Justicia de Colombia reconoció a la Amazonía colombiana como sujeto de derechos, lo que constituye un precedente para sumar argumentos a la importancia de trabajar la región bajo una entidad que permita enfrentar los desafíos de la Amazonía.
- El Consejo de Planificación y Desarrollo, y la Secretaría Técnica de la CTEA son organismos que dependen del Ejecutivo. A más de esto, tal como están concebidas estas

instituciones, no realizan una efectiva planificación integral en la Amazonía. Los proyectos, que se ejecutan no tienen una articulación adecuada y al no ser la Secretaría una entidad ejecutora no tiene la capacidad de llevar adelante proyectos por sí misma, lo que hace que sea una especie de «fondo» para las instancias de la Función Ejecutiva.

La mayoría de los organismos que han ejecutado proyectos en la CTEA han sido ministerios o secretarías del Estado central, lo que al final del día demuestra que los fondos de la región terminan administrados por entes nacionales sin un mayor control de la inversión en la Amazonía. Desde las entrevistas realizadas, existe un criterio uniforme de que el Consejo y la Secretaría no han cumplido un papel efectivo para, el cual, se supone, fueron creados. En consecuencia, una opción para realizar una efectiva planificación regional es justamente la entidad de la región autónoma; esta región tomaría sus decisiones con total independencia del Ejecutivo, sin que eso significa dejar de trabajar coordinadamente por el desarrollo sostenible de la Amazonía. El GAD regional asumiría competencias en determinadas áreas y tendría capacidad total para ejecutar proyectos por sí mismo.

RECOMENDACIONES

- Es necesario impulsar una reforma constitucional que permita viabilizar la conformación de las regiones autónomas, con la determinación clara del artículo 244 de la Constitución, con el fin de que ciertos criterios no sean un obstáculo para incentivar la regionalización. Además, se tiene que reconocer en la Constitución, la condición de régimen especial a la región amazónica, tal cual lo es Galápagos; estas reformas propenden al autogobierno, los habitantes de estas circunscripciones son quienes mejor conocen la realidad y los desafíos por enfrentar. Las decisiones desde el centralismo no han funcionado.
- Es imprescindible clarificar la condición de la Amazonía en la organización territorial del Estado. Para ello hay dos vías: la primera, por reforma constitucional, en la que se reconozca la condición de régimen especial a la región amazónica, con la capacidad de elegir sus propios dignatarios. La segunda, con la presentación de un proyecto de ley para, que se reconozca a la CTEA como un régimen especial; esta segunda propuesta tiene sustento en el artículo 242 de la Constitución. Así, se podría afianzar la propuesta de un GAD Regional Amazónico con régimen especial, debido la importancia que la norma constitucional ha dado a la Amazonía.
- Para viabilizar la conformación de un potencial GAD regional en la Amazonía, se tiene que proponer una reforma al artículo 15 del COOTAD. Por esta vía, también, se materializa expresamente el reconocimiento de régimen especial de la CTEA, sea en el COOTAD o en la propia LOPICTEA. Otra vía es el planteamiento de una nueva acción de inconstitucionalidad sobre el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD, con base en una mejor demanda y el sustento de que, no se realizó un análisis integral de constitucionalidad.

CRITERIOS JURÍDICOS SOBRE LA CONFORMACIÓN DE REGIONES AUTÓNOMAS CON RELACIÓN A LA FACULTAD DE REGIONALIZACIÓN DE LAS PROVINCIAS DE LA CTEA

Para emitir criterios jurídicos respecto a la conformación de regiones autónomas en la normativa constitucional y legal, y con relación a la facultad que tienen las provincias de la CTEA para iniciar un proceso de regionalización, se sustenta este análisis en el método sociológico de interpretación jurídica²²¹. No obstante, también, se considera el artículo 247 de la Constitución que textualmente determina:

Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.²²²

Con base en lo anterior, los criterios jurídicos son los siguientes:

- 1) En el marco de la organización territorial del Estado, la Constitución de 2008 creó un nuevo nivel de gobierno: las regiones. En ese sentido, determinó que la facultad o potestad, e iniciativa para conformar este nivel de gobierno está en manos de las prefecturas. El constituyente fijó algunos criterios o requisitos para llevar a cabo esa integración, parámetros que fueron revisados previamente en el desarrollo de esta investigación, y que, para un mejor entendimiento, se señalan nuevamente: a) que sean dos o más provincias con continuidad territorial, b) que el territorio de la región a conformarse supere los veinte mil kilómetros cuadrados y, c) que la población sea más allá del 5% nacional. Esos y solo esos son los requisitos obligatorios que determinó el constituyente tras el debate en las comisiones y el pleno de la Constituyente realizada entre los años 2007 y 2008.

- 2) El Constituyente (2008) reconoció a la Amazonía como una circunscripción territorial especial, debido a sus especiales condiciones ambientales, étnico culturales y sociales. Por mandato constitucional ordenó la creación de una ley que permita realizar una planificación integral y sostenible en la región, debido a que las provincias amazónicas,

²²¹ El método sociológico de interpretación jurídica considera la realidad social del momento en la comunidad, por lo que la interpretación del derecho tiene que hacerse sobre el contexto social en que este, se aplica. Considera las características de la vida económica y social desde donde nace la norma y más que todo, hacia donde va dirigida. En palabras de Giraldo Ángel, el derecho y la normatividad, son básicamente fenómenos sociales. En este punto es menester señalar el tema ambiental, forma parte de todo el fenómeno sociológico de un determinado grupo humano y lo que lo rodea.

²²² Constitución de la República del Ecuador, art. 427.

por sus particulares características, tienen y enfrentan desafíos comunes que merecen ser planificados con una visión regional. Por ello, con la expresión «circunscripción territorial especial», se entiende que la Amazonía es una delimitación geográfica que merece de un tratamiento diferenciado del Estado y los gobiernos locales. No obstante, es necesario, que se determine (vía constitucional o legal) explícitamente la condición de régimen especial, más allá de que exista un reconocimiento tácito sobre esta condición.

- 3) Tal cómo determina la Constitución y la exposición de motivos del COOTAD, la iniciativa de creación de regiones autónomas es voluntaria, sin injerencia alguna de ente u organismo central. Depende únicamente del deseo de provincias contiguas, afines, idénticas, con similares problemas y desafíos, complementariedad ecosistémica, semejanza sociocultural, etc., y, ante todo, de la voluntad política de asociarse, para configurar el nivel regional.
- 4) La norma constitucional no limita a un número específico de provincias para conformar una región; tampoco lo hace el COOTAD. El texto es claro: «dos o más provincias». Así, las seis provincias amazónicas, bien podrían unificar esfuerzos con el afán de conformar un nivel regional. En este punto es importante revisar uno por uno los requisitos constitucionales que cumplen las provincias de la CTEA:
 - a. Son seis provincias continuas: Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.
 - b. El territorio de las seis provincias amazónicas supera los veinte mil kilómetros cuadrados: Sucumbíos (18.084,42 km²), Orellana (21.692,10 km²), Napo (12.542,50 km²), Pastaza (29.641,37 km²), Morona Santiago (24.059,40 km²) y Zamora Chinchipe (10.584,28 km²) tienen en total 116.604,07 km².²²³
 - c. La población de la Amazonía supera el cinco por ciento de los habitantes de la nación: Sucumbíos (220.483), Orellana (157.520), Napo (128.252), Pastaza (108.365), Morona

²²³ INEC, «INEC», Información estadística, INEC, accedido 23 de noviembre de 2020, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>.

Santiago (188.028) y Zamora Chinchipe (115.368) llegan a 918.016 habitantes²²⁴ en proyección a 2018.

Es decir, las provincias de la CTEA cumplen todos los criterios obligatorios que estableció el constituyente.

De igual forma, la mayoría de los elementos potestativos, también, los cumplen:

- Afinidad histórica y cultural: la región tiene una identidad propia. Tal es su reconocimiento, que el 12 de febrero es el día de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.
 - Complementariedad ecológica: las seis provincias constituyen uno de los biomas más importantes para el planeta, además, algunas de ellas, tienen varios pisos altitudinales, llegan a confluír en su territorio diversos climas, desde páramos hasta humedales, como los bosques bajo agua del Yasuní.
 - Manejo integrado de cuencas: la región cuenta con algunas cuencas hidrográficas que podrían ser manejadas integralmente. Están: las cuencas de Putumayo, Napo, Tigre, Pastaza, Morona, Santiago y Chinchipe.²²⁵
- 5) En las primeras Cumbres Amazónicas, se planteó la creación del gobierno regional autónomo en la Amazonía. Uno de los sustentos fue el reconocimiento de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, debido a que la región debe, necesariamente, tener una planificación sostenible, diferenciada e integral. De esta manera, existía voluntad política para hacerlo, sin embargo, desde el gobierno de turno, se limitó esa posibilidad al fijar como obligatorios criterios que son potestativos en la Constitución, y lo más grave, determinar un límite máximo de superficie para crear una región (no más del 20% del territorio nacional). Si bien, lo anterior tiene el objetivo de proteger la «unidad» del Estado o evitar desequilibrios territoriales, también, omite mirar la consideración especial que la Carta Magna da a la Amazonía.

²²⁴ El dato es en base a las proyecciones a 2018. Información tomada del INEC: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/> La población del país a 2018, se estimaba en 17.023.408 habitantes, de lo cual el cinco por ciento es 851.170.

²²⁵ INAMHI, *Cuencas hidrográficas del Ecuador*, 2012, Mapa de cuencas hidrográficas, 1:3.000.000, 2012, <http://www.serviciometeorologico.gob.ec/gisweb/Historicos/HIDROLOGIA/CUENCAS%20HIDROGRAFICAS/CUENCAS%20INAMHI/pdf/cuencas%20hidrograficas%20del%20ecuador.pdf>.

¿Cómo pensar en un gobierno regional entre Napo, Pichincha y Orellana?, o ¿entre Pastaza, Tungurahua, Cotopaxi y Chimborazo? En esa supuesta dinámica los amazónicos siempre estarían en desventaja; el simple hecho de que las provincias de la sierra tengan de largo más población hace imposible que en una hipotética región entre ellas y las amazónicas, llegue a ejercer de gobernador un amazónico. Así, se terminará en lo mismo. Las decisiones dependerán de la mayoría, de los intereses de las provincias andinas, de las más grandes. La Amazonía seguirá relegada. A más de ello, ¿cómo planificar un gobierno regional de la zona 3, por ejemplo?, si al mismo tiempo hay que tener presente la planificación integral de la CTEA.

En definitiva, esos son dos hipotéticos a tener presente sobre la idea de la regionalización «horizontal». El mejor camino para viabilizar la regionalización es cumplir el mandato constitucional de voluntariedad y permitir que la región amazónica, se integre, como es, en base a su reconocimiento como circunscripción especial. En un potencial GAD regional amazónico, las seis provincias amazónicas tendrían bastante equilibrio. Ni la una ni la otra difieren en población; todas comparten los mismos ecosistemas; todas enfrentan similares problemas; todas tienen diversidad, natural y étnica; todas han sido relegadas por años; indiscutiblemente, la región amazónica, desde su carácter natural y su reconocimiento especial, merece y tiene el derecho a autogobernarse por sí misma, por sus propios habitantes.

- 6) Aunado a lo anterior y, luego, del análisis que previamente, se realizó, el ejemplo de Colombia invita a pensar que si es posible. Crear una región amazónica es viable. La Corte Suprema de Colombia reconoció a la Amazonía colombiana como entidad sujeto de derechos, y en esa lógica y con el afán de enfrentar juntos los problemas que aquejan a la región, los residentes amazónicos colombianos y sus autoridades crearon la Región Administrativa y de Planificación de la Amazonía. El caso colombiano es un argumento más para respaldar la hipótesis, que se ha planteado: el COOTAD limita la facultad de las provincias de la CTEA para conformar una región autónoma.
- 7) En esta misma línea de ideas, luego, del estudio a lo largo de la investigación, se deduce que el segundo inciso del artículo 15 del COOTAD es inconstitucional. La Corte Constitucional resolvió dos acciones de inconstitucionalidad, y en ambas negó y desestimó la pretensión; tras el análisis de las sentencias, se infiere que no hubo un control integral de constitucionalidad.

- 8) Se podría intentar una nueva demanda de inconstitucionalidad, más allá de los criterios, que se han dado sobre el tema. Los argumentos o fundamentos serán distintos y sólidos, además, de resaltar que los jueces constitucionales no realizaron un control integral. Con todo, la otra vía es la reforma legal. Aunque, ya se intentó una reforma en 2015, la misma no fue debidamente argumentada, y el entorno político de aquel momento no dio paso a la reforma. La opción de proponer una reforma al COOTAD es viable.
- 9) Otro tema resultante del análisis es la necesidad de clarificar el estatus de la Amazonía en la organización política administrativa. Pese a, tener el reconocimiento como circunscripción territorial especial, y de existir un consenso mayoritario de, que se trata de un régimen especial, es imprescindible expresar con detalle esa condición en la ley. La Constitución y el COOTAD definen explícitamente a Galápagos como régimen especial, no así, a la Amazonía. Una reforma o propuesta de ley en ese sentido es necesaria. Sea desde el COOTAD o en la propia Ley Amazónica (LOPICTEA).

Finalmente, el ejercicio de autogobierno solo, se da desde la legitimidad democrática, a partir la posibilidad de que los ciudadanos elijan a sus autoridades por voto popular, y sin la dependencia de un gobierno central. Tal como, se ha configurado actualmente la CTEA y sus entidades, no se lidera el desarrollo desde la autonomía y la descentralización. Muchas decisiones, se toman «desde el escritorio»; sea directa o indirectamente desde el Estado central. Así, muy difícilmente, se podrán solventar los desafíos que tiene la Amazonía. Son los amazónicos los llamados a llevar adelante la planificación de la región, ellos entienden las dinámicas sociales, los problemas, las potencialidades. Es necesario un verdadero ejercicio de autonomía y de liberación de competencias desde el Ejecutivo. ¿La región es la salida? Es una opción; está en la Constitución. En esa línea, la propuesta de una región autónoma en la Amazonía es factible.

BIBLIOGRAFÍA:

- ASALE, RAE-. «circunscripción | Diccionario de la lengua española». «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario. Accedido 22 de septiembre de 2020. <https://dle.rae.es/circunscripción>.
- ASALE, RAE-, y RAE. «especial | Diccionario de la lengua española». «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario. Accedido 22 de septiembre de 2020. <https://dle.rae.es/especial>.
- . «territorial | Diccionario de la lengua española». «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario. Accedido 22 de septiembre de 2020. <https://dle.rae.es/territorial>.
- . «territorio | Diccionario de la lengua española». «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario. Accedido 22 de septiembre de 2020. <https://dle.rae.es/territorio>.
- Ayala Mora, Enrique. *Ecuador: patria de todos. La nación ecuatoriana, unidad en la diversidad*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2002.
- Bechara, Abraham. «Las Regiones y su Autonomía: La Administración de Recursos para el Cumplimiento de sus Funciones». *Jurídicas CUC* 11, n° 1 (2015): 345–58. <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.11.1.2015.16>.
- Bolivia. *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. Gaceta Oficial, 7 de febrero de 2009.
- Buendía, Fernando. «Régimen del buen vivir, autonomía y descentralización». *La Tendencia. Revisa de análisis político*, n.º9 (2009): 121-125. <https://bit.ly/3mDHtJe>
- Camargo Assis, Carlos. «Ley de Regiones: un aniversario auspicioso». Medio de comunicación. El Tiempo, 30 de junio de 2020. <https://bit.ly/3m19Tfx>
- Castañeda Zumaeta, Braulio. «Marco institucional chileno, políticas de descentralización y participación ciudadana: una tarea inconclusa». *Rev. Estud. Polít. Estratég.* 4, n° 2 (2016): 124–43.

- Coca, Diego. «La región y el gobierno autónomo descentralizado regional, proceso de conformación y viabilidad». Tesis de maestría, Universidad Técnica Particular de Loja, 2014.
- Colombia. *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional 116, 20 de julio de 1991.
- Colombia. *Ley 1962: Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.* Diario Oficial No. 50.998, 28 de junio de 2019.
- Colombia Ministerio del Interior y de Justicia. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. *Ministerio del Interior y de Justicia*. 2011. <https://bit.ly/2KqgkuU>
- Colombia Corte Suprema de Justicia. «Sentencia». En Juicio n.º STC4360-2018. 05 de abril de 2018.
- Comisión Especializada de Organización Territorial y Gobiernos Autónomos. Informe para primer debate sobre el proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD § (2009).
- Comisión Especializada permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio. «Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD». Quito, Ecuador, 16 de julio de 2015.
- Ecuador Asamblea Nacional del Ecuador. *Resolución Legislativa Nro. 0: Por la cual se aprueban las Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 653, Suplemento, 21 de diciembre de 2015. <https://bit.ly/35omNPY>
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Diario de la Convención Nacional 1835, 13 de agosto de 1835. <https://bit.ly/3bQw5oE>
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Diario de la Convención Nacional 1845, 03 de diciembre de 1845. <https://bit.ly/2F92omS>

- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Diario de la Convención Nacional 1852, 06 de septiembre de 1852. <https://bit.ly/3bFTRUc>
- Ecuador. *Constitución de la República*. Diario de la Convención Nacional, 02 de mayo de 1861. <https://bit.ly/33tUFYL>
- Ecuador. *Constitución*. Diario de la Convención Nacional 1869, 28 de julio de 1869. <https://bit.ly/32hAgGV>
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador. *Constitución del Estado del Ecuador*. Diario de la Convención Nacional 1830, 14 de junio de 1830. <https://bit.ly/3mfIs2r>
- Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Diario de la Convención Nacional 1843, 01 de abril de 1843. <https://bit.ly/3howFv3>
- Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Diario de la Convención Nacional 1851, 25 de febrero de 1851. <https://bit.ly/2Ri8Da5>
- Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Diario de la Convención Nacional 1878, 31 de marzo de 1878. <https://bit.ly/2ZrheMq>
- Ecuador. *Constitución Política*. Diario de la Convención Nacional 1884, 04 de febrero de 1884. <https://bit.ly/2FffLSp>
- Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 272, Suplemento, 14 de enero de 1897. <https://bit.ly/32kjMxP>
- Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 262, 24 de diciembre de 1906.
- Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 138, 26 de marzo de 1929.
- Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 228, 06 de marzo de 1945.
- Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 773, 31 de diciembre de 1946.

- Ecuador. *Constitución de 1967*. Registro Oficial 133, 25 de mayo de 1967.
- Ecuador. *Constitución Política del año 1979*. Registro Oficial 800, 27 de marzo de 1979.
- Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998.
- Ecuador. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.
- Ecuador Corte Constitucional. «Sentencia». En *Juicio n.º 007-18-SIN-CC*. 16 de mayo de 2018. <https://bit.ly/3iAno3i>
- Ecuador Corte Constitucional. «Sentencia». En *Juicio n.º: 018-18-SIN-CC*. 01 de agosto de 2018. <https://bit.ly/3k4fAYR>
- Ecuador. *Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*. Registro Oficial 245, Suplemento, 21 de mayo de 2018.
- Ecuador. *Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 804, 25 de julio de 2016. <https://bit.ly/32femE4>
- Ecuador Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. «Reforma Democrática del Estado». *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. s/f. <https://bit.ly/32MFIHk>
- Elizalde Jalil, Marco. «Teoría de la Descentralización en el Ecuador. Apuntes conceptuales sobre la descentralización en la Constitución ecuatoriana de 2008». *Revista Jurídica de Derecho Público*: 21-75. <https://bit.ly/2FNFXgu>
- Enríquez Bermeo, Francisco. «Introducción». En *Desarrollo Territorial en Ecuador. Situación actual y perspectivas*, coordinado por Diego Martínez Godoy y Patrick Clark, 9-14. Quito, EC: Ediciones Abya-Yala, 2015. <https://bit.ly/3mrDQ9j>
- Escobar Orrego, Héctor David. «La creación de las regiones: un cambio en la estructura territorial del país». Ensayo Argumentativo. Bogotá, 2015. <https://cutt.ly/7heGbWk>.
- España. *Constitución Española*. Boletín Oficial del Estado, 31 de octubre de 1978.

- Horváth, Péter, y Sarudi Csaba. «Las experiencias del regionalismo y la regionalización española para la formación de las regiones húngaras». *Historia Actual Online* 45, n° 1 (2018): 7–20.
- INAMHI. «Cuencas hidrográficas del Ecuador». 2012. Mapa de cuencas hidrográficas, 1:3.000.000.
<http://www.serviciometeorologico.gob.ec/gisweb/Historicos/HIDROLOGIA/CUENCAS%20HIDROGRAFICAS/CUENCAS%20INAMHI/pdf/cuencas%20hidrograficas%20del%20ecuador.pdf>.
- INEC. «INEC». Información estadística. INEC. Accedido 23 de noviembre de 2020.
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>.
- Larrea Holguín, Juan. *Derecho Constitucional Ecuatoriano*. Vol. I. Loja, Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja, 1998.
- Larrea Maldonado, Ana María. *Modo de Desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito EC: SENPLADES, 2011. <https://bit.ly/32K5Vkf>
- Maldonado Copello, Alberto. «La Ley de regiones es insustancial e innecesaria». Razón Pública. *Razón Pública* (blog), 22 de julio de 2019. <https://razonpublica.com/la-ley-de-regiones-es-insustancial-e-innecesaria/>.
- Milton Gualán Japa. Proyecto de Ley Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2015).
- MiPutumayo. «La Amazonía tiene región administrativa de planificación». MiPutumayo.com.co, 2019. <https://miputumayo.com.co/2019/12/04/la-amazonia-tiene-region-administrativa-de-planificacion/>.
- Presidencia de la República del Ecuador. Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD (2009).
- Suing, José. *Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Loja: Editorial UTPL, 2010.
- Suing, José. «La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano». Tesis Doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, 2016.
- RAE. «Definición de circunscripción - Diccionario panhispánico del español jurídico – RAE». Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española.

Accedido 22 de septiembre de 2020.
<https://dpej.rae.es/lema/circunscripci%C3%B3n>.

———. «Definición de territorio - Diccionario panhispánico del español jurídico – RAE». Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española. Accedido 22 de septiembre de 2020. <https://dpej.rae.es/lema/territorio>.

Rafael Correa Delgado. *Objeción parcial al Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* (2010).

Redacción política. «Entrevista a Ismael Quintana: ‘Corte Constitucional trataba con celeridad casos de anterior Gobierno’». *El Comercio*. 07 de febrero de 2019.

Revista El Congreso. «La Amazonia en un solo órgano administrador». *Revista El Congreso Siglo XXI* (blog), 4 de mayo de 2020. <https://bit.ly/2USa5SD>

Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional del Ecuador. «Informe No Vinculante del trámite 209207». Informe técnico. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional del Ecuador, 22 de abril de 2015.

Viciano Pastor, Roberto. «Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución ecuatoriana de 2008». En *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional, 2009.

Visión Amazonía. «La RAP Amazonía se propone avanzar en el cumplimiento de las metas regionales». Visión Amazonía. *Noticias* (blog), 18 de noviembre de 2020. <https://visionamazonia.minambiente.gov.co/news/la-rap-amazonia-se-propone-avanzar-en-el-cumplimiento-de-las-metas-regionales/>.