

**República del Ecuador**  
**Pontificia Universidad Católica del Ecuador**  
**Facultad de Jurisprudencia**

**Disertación previa a la obtención del título de abogado**

**Jerarquía Normativa del Estatuto de Autonomía**  
**para el GAD Regional y el Distrito Metropolitano Autónomo**

**Juan Fernando Calderón Páez**  
**Director: Miguel Ángel Bossano Rivadeneira**

**Quito, 2020**

*A mis padres, Fernando y Jacquie, gracias por traerme hasta aquí, cada paso es para ustedes.*

*A Mishell y José Adrián, espero siempre ser un referente para ustedes.*

*A Jazmín, tu amor ha traído a mi vida grandiosos tecnicolores, de tu mano vendrán los momentos que nos quedan por vivir.*

*En memoria de Jorge y Eliseo, estrellas en el infinito.*

### **Agradecimientos**

*Muchas personas han contribuido indirecta o directamente en este estudio. Desde lo personal quiero agradecer a mis padres por su incondicional y permanente apoyo para concluir mis estudios universitarios.*

*Estoy especialmente agradecido con mis maestros de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador por inculcarme la pasión por el derecho, en particular me gustaría dar las gracias al Dr. Juan Francisco Guerrero, quien motivó el tema de este trabajo de investigación. De manera muy especial agradezco a la Dra. Ivette Haboud por su incondicional estímulo y apoyo técnico y personal en muy duros momentos; y al Dr. Miguel Bossano, por asumir el compromiso de dirigir esta investigación y desafiarme en clases a dar más de lo establecido.*

*Al Dr. Julio Michelena agradezco por sus enseñanzas personales y la confianza depositada en mis primeros pasos por la facultad. Su ejemplo como profesional del derecho es impecable.*

*A mi novia, Jazmín Paladines, le estoy en deuda por sus consejos y por su amor en todos estos años. Quiero expresar mi gratitud a mis compañeros de ruta, mis queridos amigos: Gabriela Llumiquinga, Ámbar Portilla, Carlos Mera, Javier Barba, Camilo Bruna, Danilo Lascano, Jaime Almeida, Luis Miguel Rivera, David González, Augusto Calderón, Sebastián del Castillo, Ximena Manosalvas, Ana Salvador, Camila Verdesoto, Alejandro Intriago y Lic. Luis Utreras.*

*Me gustaría reconocer también a los profesionales que apoyaron con su criterio técnico en esta investigación: Dra. Ana María Rosero, Dr. Salim Zaidán, Dr. Marco Proaño, Dr. Juan Pablo Aguilar, Lic. Juan José Pozo y Lic. Paúl Cepeda Miranda.*

**Abreviaturas**

<b>CRE</b>	Constitución de la República del Ecuador
<b>CREs</b>	Constitución de la República Española
<b>CRC</b>	Constitución de la República de Colombia
<b>PSOE</b>	Partido Socialista Obrero Español
<b>LOSEP</b>	Ley Orgánica de Servicio Público
<b>COOTAD</b>	Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

## **Resumen**

La Constitución del 2008 estableció a las regiones autónomas como nuevo nivel de organización territorial. Además, reguló el proceso de conformación de los distritos metropolitanos autónomos en el Ecuador. La región autónoma, como forma de organización territorial, tuvo origen principalmente en España como una medida de escape al Estado federal ante su agitado panorama político en el siglo pasado, producto de las reivindicaciones de varias nacionalidades —sobre todo, la catalana—, que consolidaron un régimen autonómico con un estatuto de autonomía como su norma institucional básica.

Pese a su reciente incorporación en la norma constitucional, el proceso de regionalización no es nuevo en el Ecuador, y desde hace ya varias décadas se ha planteado la creación de regiones que permitan una correcta redistribución de los recursos, pero no se han concretado. Actualmente, el modelo de regionalización exige la aprobación de un estatuto de autonomía como requisito para la creación de una región autónoma o distrito metropolitano. Sin embargo, esta norma jurídica no ha sido incluida dentro del orden de aplicación normativa del artículo 425 de la Constitución, lo que ha dejado varias dudas sobre su naturaleza normativa.

Por esta razón, el presente trabajo de investigación describe el origen del estatuto de autonomía, estudia las variables políticas y jurídicas que construyeron su naturaleza jurídica en el derecho comparado español, y determina la jerarquía normativa del estatuto de autonomía ecuatoriano a través del planteamiento de cuatro teorías fundamentadas en los conceptos clásicos de la gradación normativa y el derecho comparado.

**Palabras Clave:** jerarquía normativa, región autónoma, distrito metropolitano, ordenamiento territorial, estatuto autonómico, Estado, ordenamiento jurídico, escalonamiento.

**Abstract:**

*The 2008 Constitution of Ecuador left the door open for a new level of territorial organization by establishing autonomous regions and regulating the conformation process of the autonomous metropolitan districts. The autonomous region as a form of political organization had its origins in Spain. It was conceived as a way out of the federal state in the face of a tumultuous political context. In the last century, Spain handled several nationalities claims, particularly from Catalunya. The Spanish government consolidated an autonomous system, assuming a statute of autonomy as an underlying basic institution.*

*The idea of regionalization is not new in Ecuador. Over the last few decades, some have argued for the creation of regions, aiming at an efficient allocation of resources. The regionalization model currently requires the approval of the statute of autonomy for an autonomous region or metropolitan district to be created. However, this law has not been included as part of the order of the legislation under article 225 of the 2008 Constitution. This has resulted in several doubts concerning its legal nature.*

*This research paper discusses the origins of the autonomy statute while analyzing the political and legal variables behind its legal nature in comparative Spanish law. It also determines the normative hierarchy of the Ecuadorian autonomy status by building four theories constructed on classic concepts of regulatory gradation.*

**Key Words:** *normative hierarchy, autonomous region, autonomous metropolitan district, territorial organization, statute of autonomy, state, legal system, normative escalation.*

## Tabla de contenidos

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I. ORIGEN Y FUNDAMENTO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y LAS REGIONES AUTÓNOMAS</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Origen y fundamento del estatuto de autonomía y las regiones autónomas en España</b>	<b>12</b>
1.1.1. Proceso histórico de la formación de las Comunidades Autónomas en España	12
1.1.2. Proceso jurídico de la formación de las comunidades autónomas en España	30
1.1.3 Las Comunidades Autónomas en España como medida de escape al Estado Federal.	35
1.1.4 La jerarquía normativa del estatuto de autonomía en España	45
<b>1.2 La regionalización en el Ecuador</b>	<b>53</b>
1.2.1 Propuestas de regionalización de José Bolívar Castillo	54
1.2.2 Proyecto de la Ley Orgánica del Sistema Autonómico de 2006	55
1.2.3 SENPLADES, 2007	62
<b>1.3 Distrito Metropolitano Autónomo y el Distrito Metropolitano de Quito</b>	<b>72</b>
1.3.1 El área metropolitana como forma de organización territorial	72
1.3.2. Proceso de formación del Distrito Metropolitano de Quito en el año 1993	77
1.3.2.1 El COOTAD y el reconocimiento de la LEY DE REGIMEN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO de 1993	79
<b>CAPÍTULO II. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA EN EL ECUADOR</b>	<b>83</b>
<b>2.1 Aspectos formales del estatuto de autonomía.</b>	<b>83</b>
2.1.1. La conformación de la región autónoma y el Distrito Metropolitano Autónomo. Iniciativa, tramitación y aprobación del estatuto de autonomía.	83
2.1.2 Factores políticos del estatuto de autonomía	90
<b>2.2 Aspectos materiales del estatuto de autonomía</b>	<b>93</b>
2.2.1 Contenidos del estatuto	93
2.2.2 Referente a la denominación	94
2.2.3 Símbolos	94
2.2.4 Principios	95
2.2.5 Instituciones del gobierno regional	97
2.2.6 Sede	98
2.2.7 Identificación de los bienes	99
2.2.8 Rentas y recursos propios	99
2.2.8.1 Potestad tributaria	99
2.2.9 Competencias en el estatuto de autonomía	101
2.2.9.1 Facultad legislativa y potestad normativa	102
2.2.10 Reforma del estatuto	103

<b>2.3 El estatuto de autonomía en el ordenamiento jurídico ecuatoriano</b>	<b>105</b>
2.3.1 Relación del estatuto de autonomía con la Constitución	105
2.3.2 Relación del estatuto de autonomía con el COOTAD y otras leyes	106
2.3.3 Relación del estatuto de autonomía con las ordenanzas regionales o metropolitanas	108
<b>CAPÍTULO III. FORMULACIÓN DE TEORÍAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA JERARQUÍA NORMATIVA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.</b>	<b>110</b>
<b>3.1 Sobre la jerarquía normativa</b>	<b>110</b>
<b>3.2 Formulación de teorías</b>	<b>112</b>
3.2.1 Teoría de la concreción o especificación	112
3.2.1.1 Planteamiento teórico	112
3.2.1.2 Análisis de la jerarquía normativa del estatuto de autonomía en el Ecuador con la teoría de la concreción o especificación	115
3.2.1.3 El criterio de validez espacial como elemento para la determinación de la concreción: Caso puntual estatuto de autonomía – leyes orgánicas y leyes ordinarias.	116
3.2.2 Teoría de la relación genética o de habilitación	118
3.2.2.1 Planteamiento teórico	118
3.2.2.2 Análisis de la jerarquía normativa del estatuto de autonomía en el Ecuador con la teoría de la relación genética o de habilitación	122
3.2.3 Teorías del derecho comparado	129
3.2.3.1 Igual jerarquía que todas las leyes orgánicas	129
3.2.3.2 Una jerarquía normativa diferenciada	131
3.2.4 Teoría de la derogabilidad normativa: especialidad y capacidad derogatoria.	134
3.2.4.1 Análisis de la jerarquía normativa del estatuto de autonomía en el Ecuador bajo la teoría de la capacidad derogatoria	136
3.2.4.2 Análisis de la jerarquía normativa del estatuto de autonomía en el Ecuador bajo la teoría de la especialidad derogatoria.	137
<b>3.3 El principio de competencia</b>	<b>138</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>142</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>146</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>148</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>152</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>156</b>

## **Introducción**

El proceso constitucional del año 2008 en el Ecuador posicionó el debate sobre una reforma urgente a la organización territorial del Estado ecuatoriano, al punto que, dentro de la Constitución se facultó a las provincias a conformar regiones autónomas con el fin de buscar una redistribución de los recursos. Por otro lado, dentro de los regímenes especiales se consolidó la posibilidad, regulada, de crear distritos metropolitanos autónomos para las áreas metropolitanas como Quito y Guayaquil.

La ciudad de Quito cuenta ya con un proceso previo desde el año 1993, en el que, mediante una reforma constitucional y una ley —posteriormente reconocida como orgánica—, se creó el Distrito Metropolitano de Quito. Sin embargo, esta innovación en materia de organización territorial en la actual Constitución del Ecuador incorporó una nueva norma jurídica, hasta al momento inexistente en el Ecuador, de la cual solo tenemos referencias en el derecho comparado, sobre todo en el español.

A pesar de la amplia investigación que existe en el Ecuador sobre la organización territorial del Estado ecuatoriano, no existe un solo estudio que aborde adecuadamente la incursión del estatuto de autonomía en nuestro sistema jurídico como norma institucional básica de la región autónoma y el distrito metropolitano autónomo. Hasta la fecha no existe un consenso establecido sobre la naturaleza jurídica del estatuto de autonomía y su ubicación dentro de la pirámide normativa ecuatoriana, a pesar, incluso, del explícito desarrollo del artículo 425 de la Constitución de 2008.

Surge, por tanto, la necesidad de establecer una jerarquía normativa para el estatuto de autonomía en el Ecuador. Si bien el principio de jerarquía normativa como elemento que da estructura al ordenamiento jurídico ha perdido progresivamente su trascendencia original, consideramos que sigue siendo fundamental para ordenar las normas que conforman un sistema jurídico, más aún cuando nuestra propia Constitución ha establecido de forma expresa

—indistintamente si de forma acertada o no— el orden jerárquico de la aplicación de las normas, orden del que ha quedado fuera el estatuto de autonomía.

El estudio de la jerarquía normativa del estatuto de autonomía en el Ecuador es importante por una serie de razones. Una de ellas es la resolución de antinomias, de la que se obtiene como resultado la prevalencia de la norma jerárquicamente superior cuando se aplica el criterio jerárquico. Pero este no es el único escenario: el criterio de la jerarquía normativa también fundamenta la razón de validez, tanto material como formal, de las normas jurídicas en su proceso de creación por la capacidad del derecho para regular su propia existencia, lo que a su vez nos conduce a la coherencia y unidad del ordenamiento jurídico.

Desde estudios como *Prolegómeno de una teoría de la estructura escalonada del orden jurídico*, la *Teoría Pura del Derecho* y varias teorías generales del derecho, se han tratado las diversas posturas que construyen el principio de jerarquía normativa y la metáfora de la pirámide normativa, cada una de ellas con resultados diversos y muchas veces contradictorios. El objeto del presente trabajo es determinar la jerarquía normativa para el estatuto de autonomía en el Ecuador, considerando que la naturaleza jurídica del estatuto de autonomía en el Ecuador no permite que su jerarquía normativa sea superior a la de las leyes orgánicas. Para demostrar aquello hemos considerado idónea la construcción de teorías que tomaran como fundamento los elementos clásicos y originarios que dieron luz a la estructura escalonada del ordenamiento jurídico y la metáfora de la pirámide normativa.

La investigación se divide en cuatro partes. En el primer capítulo realizaremos un recorrido a los orígenes históricos del estatuto de autonomía en España, con la consolidación de las comunidades autónomas y la naturaleza jurídica de sus estatutos y, desde luego, el proyecto de regionalización en el Ecuador. En este momento, no sólo se trata de describir el contexto en que se desarrolla este proceso, sino de incorporar premisas para nuestro análisis posterior. En efecto, el hecho de que España haya sido pionera en la incorporación de un

estatuto de autonomía puede representar un antecedente a ser considerado desde el enfoque del derecho comparado, y que podría probar ser de utilidad para el estudio de la materia en nuestro territorio, razón por la que se ha dedicado una extensión considerable a este asunto: conocer los antecedentes históricos será el fundamento para el desarrollo de las teorías sobre la jerarquía normativa del estatuto, principalmente, de aquellas sustentadas en el derecho comparado español. En el segundo capítulo, analizaremos los elementos materiales y formales del estatuto de autonomía en el Ecuador. En el tercer capítulo, desarrollaremos el planteamiento de las teorías mencionadas con el análisis del estatuto de autonomía en el Ecuador y su jerarquía normativa. Para finalizar, se concluirá proponiendo la teoría que se considere adecuada para determinar la jerarquía normativa del estatuto de autonomía en el Ecuador.

## **Capítulo I**

### **1. Origen y fundamento del estatuto de autonomía y las regiones autónomas**

#### **1.1 Origen y fundamento del estatuto de autonomía y las regiones autónomas en España**

##### **1.1.1. Proceso histórico de la formación de las Comunidades Autónomas en España**

Para iniciar el análisis de la naturaleza jurídica del estatuto autonómico es imprescindible remontarnos a sus antecedentes históricos en el derecho comparado, lo cual nos coloca necesariamente ante España y la conformación de las denominadas regiones autónomas entre 1930 y 1970. El Estatuto Autonómico constituye la norma jurídica básica para el funcionamiento tanto administrativo y de gobierno de las Regiones Autónomas. Por tanto, su estudio en la presente tesis constituye un análisis necesario para el desarrollo de las teorías propuestas que buscan la determinación de la jerarquía normativa de un posible Estatuto Autonómico en el Ecuador, al menos de aquellas que toman al derecho comparado como base para su desarrollo.

A lo largo de este subtema, se tomará en cuenta la existencia de la nacionalidad catalana<sup>1</sup> como la causa de consecución de las comunidades autónomas en España y sus respectivos estatutos de autonomía. El Pacto de San Sebastián, la fundación de la Segunda República Española, el régimen de las preautonomías y la Dictadura de Franco serán los componentes de análisis —históricos más que jurídicos— en este subtema, para encontrar las motivaciones históricas que dieron paso a la conformación de las regiones en España y sus estatutos de autonomía.

Cataluña está ubicada geográficamente en la península Ibérica. Su localización geográfica ha jugado un papel importante en el desarrollo de su cultura. Hasta antes del año 575 A.C la península Ibérica tenía una historia común y se encontraba habitada por los pueblos

---

<sup>1</sup> No se desconoce la existencia de otras nacionalidades dentro del territorio español que formaron parte de la consecución de las comunidades autónomas. Sin embargo, al no ser ellas el objeto de estudio de este trabajo de investigación, se tomará en cuenta únicamente el caso catalán.

ibéricos. Un giro especial para la actual Cataluña es la llegada de los griegos por el mar Mediterráneo a las costas catalanas por su estratégica posición geográfica. En esta zona los griegos no invaden Cataluña, pero asientan una colonia denominada Ampurias, establecida con el fin de desarrollar un contacto comercial con la península ibérica. Dentro de los aportes heredados por los griegos destacan el cultivo de maíz y el olivo.

Posteriormente, en 318 a. C., llegan los romanos a la península ibérica a través de la colonia de Ampurias, establecida anteriormente por los griegos. El Imperio Romano conquista todo el territorio y domina la región por casi siete siglos. Esto deriva últimamente en nuevas poblaciones que se mantienen hasta la actualidad: Gerunda (Gerona), Barcina (Barcelona) y Tarraco (Tarragona). Con la llegada de los romanos se implanta el latín en la región, lengua madre del catalán.

Para el siglo V los visigodos, provenientes del norte de Europa, ingresan a la península ibérica por Cataluña, donde no se establecen, pero se asientan en el resto del territorio de la actual España, lo que constituye otro elemento diferenciador en la historia de la península ibérica y la construcción de sus culturas. Tres siglos después, en el año 711 a. C., llegan los pueblos árabes, quienes ocupan todo el territorio de la península ibérica. Esta ocupación representó una amenaza para los francos. La actual Cataluña se tornó un punto estratégico militar clave por su posición geográfica en la misión emprendida por Carlomagno para detener el avance de los musulmanes a finales del siglo VIII.

Carlomagno movilizó sus tropas al territorio catalán y creó la región de la Marca Hispánica, lo que la convirtió en un punto de bloqueo para el avance de los musulmanes. Cataluña, para este momento de la historia, vivía una realidad distinta a la del resto del territorio español, realidad que da paso al desarrollo de su propia cultura. Los francos no gobernaron directamente la zona, pero dotaron de cierta autonomía al territorio catalán. Desde este momento se puede observar cómo la autonomía comenzó a formar parte de la idiosincrasia

catalana. Los francos establecieron varios condados con sus propios dominios y administración. Cataluña se dividió entre la Vieja Cataluña y la Nueva Cataluña; la primera administrada por los francos, y la segunda todavía bajo el control musulmán.

Con el paso de los años, se desarrolló una mayor interacción entre los condados de la Vieja Cataluña, que se afianzaron con la celebración de matrimonios entre familias de los distintos condados. Con Barcelona como el condado de mayor hegemonía de la zona, la unión de dichos condados permitió la completa independización de la Nueva Cataluña respecto al imperio Franco, que cada vez perdía más poder en Europa. Para esta etapa se desarrollaron las primeras instituciones políticas primitivas con la recopilación de los denominados textos de USATGES<sup>2</sup>, que compilaban las costumbres y normas de funcionamiento social propias de la región.

Para el siglo XII, los musulmanes empiezan a perder territorio y en 1137, con el matrimonio de Ramón Berenguer IV y la princesa Petronila de Aragón, se constituye lo que en adelante se conocerá como el Reino de Aragón. Sin embargo, Cataluña conservó su total autonomía.

Empezó el periodo de la hegemonía catalana con la expansión política de su reino. En el siglo XIII, Pedro I el Conquistador logró invadir Valdeparés y Valencia. Las instituciones establecidas en los USATGES dieron paso a la consolidación de tres grandes instituciones: *Concell de Cents* (Consejo de los Cien<sup>3</sup>), *Corts Generals* (Las Cortes Generales<sup>4</sup>) y *Consulat del Mar* (Consulado del Mar<sup>5</sup>).

---

<sup>2</sup> Denominación que reciben la recopilación de documentos sobre los usos y costumbres de los catalanes que configuraban el derecho común.

<sup>3</sup> Dicho consejo tenía carácter municipal: su nombre se debe a la integración de cien ciudadanos, cuya función radicaba en el asesoramiento y supervisión de los magistrados municipales.

<sup>4</sup> Las Cortes Generales fueron el primer órgano legislativo de Cataluña.

<sup>5</sup> Por la posición geográfica de Cataluña a orillas del mar Mediterráneo, su naturaleza jurídico-mercantil asumió la jurisdicción en la resolución de conflictos mercantiles situados por el comercio desarrollado en las costas mediterráneas. La institución perdura hasta la actualidad: forma parte de la Cámara de Comercio Mercantil y se encarga del arbitraje de conflictos de la rama mercantil.

Llegado el siglo XV, el mapa político español sufre notables modificaciones. En la península coexistían los reinos de Navarra, Aragón, Castilla y Granada. La realidad catalana tal como se había concebido hasta la fecha toma un giro importante con el matrimonio del Rey de Aragón, Fernando, y la Reina de Castilla, Isabel. Los reinos más grandes y poderosos de la Península Ibérica pasaron a ser gobernados por los mismos monarcas, pero eso no significó la unificación de los reinos. Castilla y Aragón mantuvieron sus instituciones políticas y administrativas, respectivamente. Sin embargo, Cataluña era un territorio político que había entrado en una lenta decadencia, que lo colocaba en desventaja competitiva frente a su vecino occidental (Elliott, 1964, pp. 30-32). Tiempo después, el Imperio de Castilla se embarcó en lo que sería su conquista a las Américas, mientras que el Reino de Aragón empieza su exploración hacia el Mediterráneo, expandiéndose hasta Nápoles.

En el siglo XVII, la Guerra de los Treinta Años supuso reformas importantes en los imperios de Castilla y Aragón. El Conde-duque de Olivares propuso la centralización de gobierno de todos los reinos que conforman la actual España. Se establecieron así valores comunes en materia tributaria, propuestas a las que accedieron los “nobles” catalanes. Sin embargo, la clase campesina catalana rechazó rotundamente la propuesta: esta, a su entender, implicaba la pérdida de autonomía en su administración, lo que provocó el conflicto conocido como la Guerra de los Segadores, una dura lucha de doce años. Finalmente, el Reino de Aragón mantuvo su autonomía. Fue en este proceso de resistencia donde se escribe el himno catalán *Els Segadors*.

Por último, en lo que denominaré el primer periodo de autonomía catalana, llegó el ocaso con la Guerra de la Sucesión: en el conflicto se desarrolló la disputa por el trono del Imperio de Aragón tras la muerte del Rey Carlos II, quien no tuvo descendencia. El trono del Reino de Aragón era pretendido por Felipe V, representante de la dinastía de la Casa de Borbón, que reinaban en Francia, y por el archiduque Carlos de Austria, de la dinastía de la casa

austriaca. La disputa del Reino de Aragón era de interés para las grandes potencias europeas, Inglaterra y las Provincias Unidas, que apoyaban el derecho a la sucesión del archiduque Carlos de Austria para impedir el dominio francés, que implicaba la candidatura de Felipe V.

Pese al apoyo de los catalanes a las pretensiones del archiduque Carlos de Austria en su búsqueda del trono, el objetivo perdió respaldo y el propio archiduque claudicó en su misión al heredar la Corona de Austria. Finalmente, Felipe V triunfó en lo que se conoce como la Caída de Barcelona el 11 de septiembre de 1714 (desde entonces Día Nacional de Cataluña). Felipe V renunció al derecho de heredar el trono de Francia y a que los borbónicos no adjudicaran los reinos de Castilla y Aragón a favor de Francia. El reinado de Felipe V supuso el fin de la autonomía política y administrativa de Cataluña: sus políticas incluyeron la supresión de las instituciones políticas y, a partir de ese momento, Cataluña pasó a depender políticamente de Madrid.

En el transcurso del siglo XIX, con el desarrollo de la industrialización europea, la región de Cataluña tuvo un avance económico significativo, lo que permitió el renacimiento de la estima por su cultura, lengua e historia, estima que se posesionó en la palestra pública, creando una conciencia nacional catalana.

Recordemos que para el año 2017 en Cataluña se realizó un *referéndum* para decidir sobre su independencia, el cual fue mitigado por el Gobierno español, impidiendo así la anhelada independencia por parte de los catalanes. En el año 2019 se desata una fuerte conmoción social en la región catalana y, a la fecha de realización de este estudio, existe una amplia expectativa sobre las negociaciones que se desarrollarán el 24 de febrero de 2020, entre el presidente español, Pedro Sánchez y Quim Torra, presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Cataluña, como región autónoma, tiene su propia historia, diferenciada de la del Reino de Castilla y de los demás reinos que conformaron la Península Ibérica. La presencia de

colonias griegas y el que los visigodos no se hayan asentado en sus territorios son algunos de los factores que marcaron grandes diferencias.

El Pacto de San Sebastián, celebrado el 17 de agosto de 1930, es uno de los primeros escenarios en que se discute del Estatuto de Autonomía como posible solución a lo que se denominó “La situación catalana”. En tiempos políticos bastante agitados para España, su relación con Cataluña constituía un punto importante en la agenda de negociación de los diferentes partidos políticos que intentaban implementar en España una república, la cual representaba un acuerdo unánime de las principales fuerzas políticas españolas. Sin embargo, existía una realidad que obstaculizaba los planes de la Segunda República Española: la nacionalidad catalana que, desde el desarrollo industrial europeo, tomó un especial impulso.

A criterio de Arredondo Galván (2002, p. 2) la nacionalidad implica: “La comunidad de personas jurídicamente organizadas bajo un gobierno en un territorio soberano y que se identifican entre sí por su raza, su pasado histórico, su cultura, sus costumbres, su religión y su idioma”. El pasado histórico común de Cataluña ya fue analizado, así que corresponde ahora estudiar los componentes culturales que permitan entender de mejor manera el denominado “problema catalán”. “El fundamento último de los nacionalismos fue la existencia en ciertas regiones de elementos lingüísticos, históricos, culturales, etnográficos e instituciones particulares: en Cataluña la lengua, el derecho y la historia” (Fusi Aizpurúa, 1992, p. 2).

Prat de la Riba, uno de los principales exponentes del nacionalismo catalán, escribió *La nacionalidad catalana* en 1906. Dentro de esta emblemática obra para los catalanes, el génesis del catalanismo se halla en el movimiento romántico que despertó con el desarrollo de la Revolución Industrial. A criterio de Prat de la Riba, el movimiento romántico buscaba la recuperación de la lengua, historia y derecho civil: componentes instituidos por la cultura catalana a la largo de su compleja historia (Fusi Aizpurúa, 1992).

Uno de los componentes más fuertes de la nacionalidad catalana es, sin duda alguna, el idioma catalán. Prat de la Riba consideraba que la recuperación del catalán como idioma de la región se dio por el desarrollo de los poetas catalanes Joaquín Rubio i Ors y Bonaventura Aribau, quienes publicaron sus obras literarias en el Diario de Barcelona (Fussi Aizpurúa, 1992).

Me place aún hablar la lengua de los sabios que llenaron el mundo de sus usos y leyes, defendieron derechos y vengaron agravios, la lengua de los fuertes que acataron los reyes. Muera, muera el ingrato que, al sonar en sus labios por extraña región su propia habla, no llora, que la sagrada lira de los suyos no coge y, al pensar en sus lares, no se aflige y añora. (Aribau, 1983, p.84)

En el extracto del poema escrito por Bonaventura Aribau, originalmente en catalán, se puede encontrar un fuerte sentimiento hacia el idioma que, si bien no es nombrado de forma explícita, hace referencia al catalán e incluso hace un reproche a sus lectores, catalanes, por el olvido de su lengua nativa.

Por su parte, la política también asumió su rol en la afirmación de la conciencia nacionalista catalana. Para 1855 Cataluña estaba dividida en varias provincias españolas, pero sus agentes políticos empiezan a utilizar el término “región” para referirse a todas las provincias españolas que alguna vez conformaron el territorio catalán. Muestra de aquello son las obras *Cataluña en España* y *Catalanismo no es provincialismo*, de Joan Illas i Vidal y Durán i Bas, respectivamente, donde se evidencia una fuerte crítica al ya consolidado Estado español, antiguo Reino de Castilla, por *contener*<sup>6</sup> a Cataluña dentro de su territorio.

Tantos los escritos literarios y políticos son clara evidencia del nacionalismo catalán, se originó el término “la Región de Cataluña”. A criterio del Juan Pablo Fussi Aizpurúa (1992), los escritos de Joan Cortada, publicados originalmente en 1859, provocaron un gran sentimiento de defensa de la nacionalidad catalana que, a decir del autor, era en sí mismo una patria. Analicemos algunos fragmentos de su obra.

---

<sup>6</sup> Esta es una consideración propia del autor y los nacionalistas catalanes, quienes pensaban que Cataluña se encontraba contenida por España.

¿Qué es Cataluña? ¿Qué somos los catalanes? ¿Qué papel representamos en la familia española? Muchas veces nos hemos hecho a nosotros mismos esas tres preguntas y allá para nuestros adentros hemos contestado á ellas. Quizás hubiéramos quedado satisfechos con esto, si al vernos un día y otro día mal conocidos, mal juzgados, y mal tratados en periódicos y en discursos hablados, **no se hubiese ofendido nuestro amor patrio, y nuestro amor propio.** (Cortada, 1860, p.5)<sup>7</sup>

Es preciso observar en estas líneas la tensión existente entre los catalanes y el resto de España. A su criterio —y por lo expresado en las líneas anteriores— los catalanes eran *mal juzgados*, por la incomprensión de su historia. De hecho, lo que se hace a lo largo del texto, más allá de demostrarnos los altivos sentimientos nacionalistas por Cataluña, es contarnos la historia de Cataluña: una necesidad imperante ante el desconocimiento denunciado por Joan Cortada por parte del resto de españoles. Nótese además, las líneas finales del texto: la frase “nuestro amor patrio y nuestro amor propio”, que refleja el ímpetu del sentimiento nacionalista de los catalanes al encontrar en Cataluña a *su patria misma*.

Más lejos estamos todavía de encender malas pasiones, despertar recuerdos, avivar animosidades extinguidas: todo esto ó no conducirá a nada, ó causaría daño. **Somos catalanes y nos gloriamos de ellos; de la misma manera que un francés tiene orgullo en ser francés, y un inglés no dejaría de selo por todo el mundo; esto al fin es amor á la patria**, virtud de muchos quilates y fuerza motriz para grandes hechos. (Cortada, 1860, p.6)<sup>8</sup>

Es claro para los catalanes, en las palabras del autor referido, la existencia de su nacionalidad y de su patria: se identifican como catalanes. Esta es una realidad latente incluso al día de hoy, cuando gran parte de la población de la Comunidad Autónoma de Cataluña se identifica y se autodetermina como catalanes, mas no como españoles. Joan Cortada tiene sentimientos fuertes de representación hacia su nacionalidad, al punto de llegar a equipararla con las nacionalidades francesa e inglesa que, para 1859, fecha de publicación de su obra, ya eran nacionalidades consolidadas fuertemente en Europa. Está de más señalar el énfasis en sus palabras hacia Cataluña:

**Las mujeres en nuestro país son naturalmente limpias y hacendosas.** Quizás en ninguna parte del mundo visto la clase labradora con el lujo que en Cataluña, y principalmente en el llano de Barcelona; y en cuanto al interior de la ciudad, en ninguna parte se las gana en esto á las mujeres. (Cortada, 1860, p. 29)

---

<sup>7</sup> El resaltado me pertenece.

<sup>8</sup> El resaltado me pertenece.

Perdóneseles que tal cual vez en verso y prosa escriban **la lengua de sus padres**, la que usan para alabar á Dios y para postrarse á los pies del sacerdote. Dejadles **que recuerden los días de sus glorias y de sus viajes, y sus inventos, y su literatura y sus trovadores, maestros de todos los de Europa; que ensalcen su patria y lloren las desdichas que han sufrido, y le consagren sus cantos, y por ella exhelen sus suspiros. Santo es el amor á la patria, y la patria nuestra es Cataluña.** (Cortada, 1860, p. 62)<sup>9</sup>

Este sentimiento nacionalista de los catalanes denota la presencia de varios elementos que configuran y hacen posible hablar de la nacionalidad catalana. La historia, lengua y cultura, son componentes esenciales de una nacionalidad que, en el caso de Cataluña, existen y permanecen hasta la actualidad, como ha quedado demostrado.

La fundación de la Segunda República Española marcó el inicio y configuración de las regiones autónomas en España, así como la consecuente creación de sus estatutos de autonomía como norma jurídica que sería la base para su desarrollo. El proceso comenzó en 1923 cuando Miguel Primo de Rivera instauró la dictadura militar con apoyo del Rey Alfonso XIII. La dictadura profundizó mucho más el problema en el que se situaba España: los diferentes movimientos políticos exigían la definición definitiva de la forma de gobierno de España, considerando sus particularidades, principalmente la de Cataluña. Esto desembocó en el desarrollo de la reunión que dio lugar al Pacto de San Sebastián y la dimisión de Primo de Rivera en el año de 1930 ante el Rey Alfonso XIII.

En el Pacto de San Sebastián se dieron los primeros acuerdos sobre la organización de España de cara al futuro. Recordemos que la monarquía ya tenía poderes limitados y la discusión central topaba a Cataluña como un tema de vital importancia, pero que, al mismo tiempo, no debía terminar con la separación de lo que hoy se conoce como el Estado español. No se levantaron actas de lo discutido en San Sebastián, pero podemos analizar los manifiestos publicados en días posteriores a las reuniones sobre las resoluciones allí tomadas para conocer más sobre su desarrollo.

---

<sup>9</sup> El resaltado me pertenece.

El Pacto de San Sebastián quedó resumido y concretado, por lo que se refiere a Cataluña, en los tres puntos siguientes:

1. Los reunidos en San Sebastián **reconocieron unánimemente la realidad viva del problema de Cataluña**, y convivieron en que el triunfo de la revolución suponía en sí mismo el **reconocimiento de la personalidad de Cataluña** y el compromiso por parte del Gobierno revolucionario de dar una **solución jurídica al problema catalán**.
2. La solución del problema había de tener por base y fundamento la voluntad de Cataluña expresada en un proyecto de Estatuto o Constitución autónoma propuesta libremente por el pueblo de Cataluña y aceptada por la voluntad de la mayoría de los catalanes expresada en referéndum votado por sufragio universal.
3. El Estatuto propuesto y votado por Cataluña habría de ser sometido, en la parte referente a la delimitación de atribuciones entre el Poder Central y el Gobierno Autónomo de Cataluña a la aprobación soberana de las Cortes Constituyentes. (cit. en Carrasco i Formiguera, 1931, p. 39)<sup>10</sup>

Del manifiesto difundido por Carrasco i Formiguera en 1931 podemos corroborar lo advertido con anterioridad: el “problema de Cataluña”, término que se acuñó en dichas sesiones para referirse a la realidad de la nacionalidad catalana dentro de España y sus demandas de autonomía. La situación, según el testimonio de Carrasco i Formiguera, era reconocida unánimemente por todos los partidos republicanos citados en dicha convención, así que dar una solución a este problema y que sea compatible con el modelo republicano constituía un desafío necesario para la constitución de la República Española.

Nótese además que, si bien Carrasco i Formiguera no habla de la nacionalidad catalana, utiliza el término “personalidad catalana” para referirse a la fuerte identidad cultural e histórica que tenían los catalanes a la época. Otro elemento indispensable es la búsqueda de una solución jurídica al “problema catalán”, lo que terminó solucionándose de forma temporal, con el ofrecimiento de la aprobación del estatuto de autonomía, que debía ser aprobado por las Cortes Constituyentes. Había una clara voluntad, con esta disposición, de no convertir a España en un Estado federal, tema sobre el que volveremos más adelante.

---

<sup>10</sup> El subrayado me pertenece.

El 18 de febrero de 1930, diario *El Sol*, que se conocía como un suelto de información,<sup>11</sup> compartía el siguiente resumen sobre las reuniones llevadas a cabo en San Sebastián:

**El problema referente a Cataluña, que es el que más dificultades podía ofrecer** para llegar a un acuerdo unánime, quedó resuelto en el sentido de que los reunidos aceptaban la presentación a unas Cortes Constituyentes de un estatuto redactado libremente por Cataluña para regular su vida regional y sus relaciones con el Estado Español. (cit. por Santos, 2009, p.129)<sup>12</sup>

Lo recogido por el diario *El Sol* de España nos indica en definitiva que el problema de Cataluña era el conflicto más grande para solucionar de cara a la construcción de la Segunda República Española. El problema existía y la forma mediante la cual vincularían a Cataluña en este proceso se convirtió sin duda en el gran desafío de todos los partidos republicanos, quienes encontraron en la redacción de un estatuto de autonomía la solución al problema. Con esta norma jurídica se pretendía regular su vida regional, pero sobre todo —y en esto es menester hacer notable interés— su relación con el Estado español. En este punto queda tácitamente reconocido que la comunidad catalana representaba en sí misma una nacionalidad diferente y frente a esta realidad se empezaban a construir las denominadas autonomías regionales como una propuesta al “problema catalán”.

Alcalá Zamora concluía en un manifiesto de 1930, difundido con posterioridad a las reuniones:

Se admitió que formulada su aspiración por Cataluña, se sometiera el estatuto a la libre resolución de las Cortes Constituyentes cuya Ley fundamental sería la norma delimitadora de las autonomías regionales y de las atribuciones intrasmisibles del poder central. (citado por Hernández Lafuente, 1980, p.38)

Del aporte de Zamora se pueden eludir dos cuestiones fundamentales: la primera referente a la constitución de las autonomías regionales como solución al problema catalán y la segunda, a los límites que tendría esta innovadora solución en el marco de la fundación de

---

<sup>11</sup> Un “suelto de información” era un avance informativo que circulaba con los periódicos impresos en España en el año 1930.

<sup>12</sup> El resaltado me pertenece.

la Segunda República Española. El Estatuto de Autonomía debía ser redactado de forma independiente por los catalanes para posteriormente pasar por la aprobación de las Cortes Constituyentes. Esto, más allá de darnos pautas en sentido formal, nos habla de lo que los impulsores de la Segunda República Española buscaban al constituir las autonomías regionales.

No se puede indicar precisamente todos los pactos alcanzados en San Sebastián, pero tenemos dos factores claros hasta este punto: en primer lugar, el denominado “problema catalán” existía y era precisamente el punto de mayor tensión de cara a la construcción de la Segunda República Española; un segundo factor era la implantación del modelo de autonomías regionales.

El 13 de febrero de 1931 se nombró al Almirante Aznar como presidente del consejo de ministros, que tenía la facultad de gobierno en España. Aznar fue el último presidente del Consejo de Ministros, establecido por la Monarquía. El gobierno de Aznar definió un calendario electoral, en que se dispuso la realización de las elecciones municipales y luego las elecciones generales con el carácter de constituyentes. Los republicanos, quienes ya habían establecido previamente en el Pacto de San Sebastián la forma de gobierno de España, tenían el camino claro hacia la instauración de la República y publicitaron las elecciones municipales del domingo 12 de abril de 1931 como un plebiscito a la monarquía.

El denominado comité revolucionario logró su cometido. Las candidaturas republicano-socialistas habían tenido resultados favorecedores en 41 de 50 capitales de provincia; en Madrid los concejales republicanos socialistas triplicaban a los concejales monárquicos, y en Barcelona los resultados habían sido mucho más contundentes: el resultado cuadruplicaba en favor de los concejales republicanos socialistas. El agitado momento político que vivía España era el aire propio de una revolución. El 14 de abril fue el día en que se proclamó la República, pero mientras esto sucedía en varias ciudades, en Cataluña luego de la proclamación de la República por parte de Lluís Companys, Francesc Macià proclamaba el

Estado Catalán. En el manifiesto escrito fue proclamado el Estado de Cataluña bajo la forma de una República Catalana, con la intención de formar parte de la Confederación de Pueblos Ibéricos. A criterio de varios historiadores españoles, la declaración de Francesc Macià no buscaba romper las relaciones con España, sino presionar el cumplimiento de los acuerdos fijados en San Sebastián.

Mientras el gobierno provisional en Madrid negociaba la salida pacífica del Rey Alfonso XIII y apenas lograba nombrar como presidente a Niceto Alcalá Zamora, se recibían noticias desde Cataluña de una evidente declaración de independencia. Ante esta situación el gobierno provisional decidió ejecutar los acuerdos conocidos en el Pacto de San Sebastián como plan de gobierno. Además, tres días después, los miembros del gobierno viajaron a Barcelona para reunirse con Francesc Macià para desarrollar una negociación con el fin de que este desistiera de su declaración soberanista a cambio de la presentación del Estatuto de Autonomía de Cataluña a las Cortes Constituyentes una vez aprobado por los catalanes. Con posterioridad se explicará la importancia de abordar estos momentos históricos en España; por ahora, es menester insistir en la importancia que se le dio al estatuto autonómico en las negociaciones de la Segunda República Española.

El panorama para la Segunda República Española, las autonomías y, por ende, el estatuto de autonomía no fue muy alentador en años posteriores. El Gobierno Provisional tenía como objetivo el establecimiento de una nueva Constitución y las elecciones generales. Dichos objetivos se concretaron parcialmente con la nueva Constitución española el 9 de diciembre de 1931 y la elección de Niceto Alcalá Zamora como presidente. Posterior a ello, se desarrolló en España una guerra civil, que caotizó aun más las esferas políticas y sociales de España.

El nacionalismo en Europa empezó a ganar terreno y España no era la excepción. José Antonio Primo de Rivera, hijo de Miguel Primo de Rivera, fundó un movimiento de inspiración fascista denominado la Falange, que profundizó aún más los problemas de España, esta vez

entre comunistas y falangistas. Para febrero de 1936, el General Mola decidió emprender un alzamiento militar luego de que los denominados falangistas mataran al Teniente de Asalto de la Guardia Republicana, José del Castillo. En respuesta a estos hechos, miembros de la guardia decidieron tomar preso a José Calvo Sotelo como figura responsable del movimiento falangista<sup>13</sup> por la muerte del teniente.

La muerte de José Calvo Sotelo causó una gran rebelión. La noticia motivó a Francisco Franco a sumarse al alzamiento militar comandando ejércitos desde África. Durante tres años se desarrollaron batallas sangrientas en España, que termina dividida en la España republicana y la España nacional. Varios países europeos firmaron un acuerdo de no intervención; sin embargo, recordemos que para estos momentos el mundo se encontraba a las puertas de la Segunda Guerra Mundial, y las grandes potencias jugaron un papel importante en la Guerra Civil Española: Inglaterra dotó con nuevas armas y métodos de guerra a los sublevados, mientras que la Unión Soviética apoyó a los republicanos. Esto solo agravó mucho más la Guerra Civil Española y marcó las grandes diferencias existentes todavía entre republicanos y nacionalistas españoles. Finalmente, el primero de abril de 1939 terminó la Guerra Civil Española con la victoria del bando nacional que tenía a Francisco Franco a la cabeza, quien instauró una nueva dictadura en España.

La victoria de los “sublevados” en la Guerra Civil Española, que colocó a Francisco Franco en el poder, profundizó mucho más las diferencias existentes entre españoles, ya existente por la presencia de varias nacionalidades que componían España. El intento de los republicanos por construir una República Española que reconociera las autonomías regionales a través de sus estatutos de autonomía había fracasado. Con anterioridad, desde la construcción

---

<sup>13</sup> No hay elementos de convicción histórica que vinculen a José Calvo Sotelo con el movimiento falangista. Sin embargo, al ser un destacado representante de la derecha española, la Guardia Republicana encontró en su figura un representante de dicho movimiento.

de la Segunda República Española, las fuerzas conservadoras habían tenido una notable oposición a la constitución de las Regiones Autónomas en España.

La Constitución republicana definió España como un “Estado integral” que reconocía la autonomía de los municipios y que admitía autonomías regionales, y en 1932 fue aprobado por las Cortes, tras largos debates y con la frontal oposición de las fuerzas conservadoras y después de ser refrendado por el electorado catalán, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que consagraba el autogobierno catalán, existente de hecho desde la proclamación del nuevo régimen, dotándolo de un poder legislativo, un poder ejecutivo y una máxima instancia judicial. (Ysàs, 2002 p. 107)

La oposición de los conservadores, que años más tarde denominarían a su proyecto político como la *España Auténtica*, o *Alzamiento Nacional* contra la *Antiespaña* (Ysàs, 2002), siempre encontró en la consolidación de las regiones autónomas un proceso que, en palabras de Pere Ysàs, era la materialización de la quiebra de la unidad española. Recordemos que en este punto la forma de organización del Estado español todavía era un tema de constantes conflictos entre las principales fuerzas políticas españolas.

Pero la voluntad autonomista no quedó limitada a Cataluña y al País vasco. La democracia republicana permitió que también en Galicia se elaborara un proyecto de estatuto de autonomía, aprobado a finales de 1932 por una Asamblea Regional de Municipios, refrendado popularmente en junio de 1936 y presentado a las Cortes coincidiendo con el inicio de la guerra civil. **Y en muchas otras regiones aparecieron movimientos y organizaciones autonomistas, y se elaboraron proyectos de estatutos de autonomía que parecían extender por el territorio español la identidad democracia/autonomía.** (Ysàs, 2002, p. 108)<sup>14</sup>

Dentro del proceso de autonomía que se despertó en España, el estatuto de autonomía jugaba un papel importante. Esta norma jurídica formaba parte indispensable del proceso de autonomía. Esto se interpretaba entre los sectores más nacionalistas de España de aquella época como la materialización de la quiebra de la unidad nacional española:

Para unos determinados sectores de la sociedad española, especialmente aquellos fuertemente influidos por el nacionalismo españolista radical y por el antiliberalismo y el antisocialismo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña y los demás proyectos autonomistas no eran más que la materialización de la quiebra de la unidad nacional española, que junto a otras rupturas – especialmente del orden social tradicional y de la unidad religiosa– eran el resultado de la democracia republicana, que a sus ojos constituía una amenaza para la misma supervivencia de la "nación española". Contra estas supuestas rupturas se produjo el "Alzamiento Nacional" de la autocalificada España “auténtica” contra la “AntiEspaña”, encarnada por “rojos y separatistas”. (Ysàs, 2002, p. 108)

---

<sup>14</sup> El resaltado me pertenece.

En este contexto se desarrolló la dictadura de Franco, que trazó como objetivo luchar contra el separatismo catalán y vasco que representaba, a su criterio, un peligro para el Estado español constituido en la Segunda República (Ysàs, 2002). El régimen franquista había propuesto la eliminación de los denominados partidos separatistas e incluso la persecución a las tradiciones culturales que pudieran resultar incompatibles con la nación española. Con el territorio catalán dominado por Franco se expidió una ley en abril de 1938 que derogaba el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la disposición de las nuevas autoridades de abolir todas las instituciones catalanas establecidas por el Estatuto de Autonomía y la Segunda República, así como la eliminación de la lengua catalana y otros elementos de su cultura en la vida pública de sus habitantes:

Culminada la conquista de Cataluña, las nuevas autoridades desplegaron una implacable política anticatalanista que en algunos aspectos se convirtió en simplemente anticatalana: así, tras la destrucción de la legalidad y de las instituciones republicanas y estatutarias, y la persecución y proscripción de los movimientos políticos, sociales y culturales de signo democrático, catalanista e izquierdista, los dirigentes del Nuevo Estado se dedicaron a la erradicación de todos los signos de identidad catalana que no tuvieran un mero carácter folclórico —e inicialmente incluso éstos—, incluyendo la cultura y especialmente la lengua catalana, que fue apartada de la esfera pública y recluida al ámbito doméstico. Para el primer gobernador civil de Barcelona, Wenceslao González Oliveros, su misión esencial era la “reespañolización cultural de Cataluña” y la represión más severa contra los “enemigos de España”. (Ysàs, 2002, p. 109)

La dictadura de Franco abolió las regiones autónomas y los respectivos estatutos de autonomía a través de represión e imposición. Esta eliminación del sistema autonómico, en algunos casos, y suspensión en aquellos que se encontraban en construcción, implicó su desaparición por treinta y seis años. Sin embargo, el proceso autonómico se retomó y cobró mayor fuerza para llegar a su etapa final y definitiva consolidación tras varios intentos de sublevación frente a la dictadura. Entrados los años sesenta en Cataluña resurge el avivamiento cívico por el amor a la nacionalidad catalana a través de la implementación de la lengua catalana en las escuelas públicas. Si bien los catalanes no lograron imponer su agenda en el

modelo de educación franquista, cada vez eran más incontenibles determinadas manifestaciones culturales, sobre todo aquellas que se manifestaban a través del idioma.

Paulatinamente, el avivamiento cívico tomó relevancia en la realidad política catalana. Entrada la década de los setenta, últimos años de la dictadura de Franco, se creó la Asamblea de Cataluña que logró integrar, a las fuerzas políticas antifranquistas que ponderaban la reivindicación catalanista como variable indiscutible de los proyectos democráticos. La muerte de Franco puso fin a su dictadura y, con ello, las autonomías regionales volvieron a tomar importancia: era parte de los puntos indiscutibles para el restablecimiento de la república. Así el PSOE (Partido Socialista Obrero Español) en su congreso XIV celebrado en 1976, año de la muerte de Francisco Franco establecía que debía reconocerse

el hecho histórico de los estatutos de soberanía que fueron establecidos constitucionalmente y se restablezcan las instituciones representativas previstas en dichos estatutos de forma que puedan ser cauce de expresión de la voluntad de los respectivos pueblos, y que del mismo modo se consideren las restantes formulaciones autonómicas surgidas democráticamente en otros entes territoriales del Estado, así como que se abra un proceso mediante el cual todas las nacionalidades y regiones que lo deseen puedan dotarse de sus propios regímenes de autonomía. (Ysàs, 2002, p. 114)

Con la reivindicación de las regiones autónomas y sus respectivos estatutos de autonomía se iniciaba la etapa de la “preautonomía”, que daría paso a la consolidación definitiva del régimen autonómico en España.

Finalizada la dictadura, varios fueron los actores políticos que, como parte de la ruptura democrática, presionaban por el restablecimiento de las autonomías en España. Como primer punto en la agenda política de España, desde la Asamblea de Cataluña solicitaron la reivindicación de la nacionalidad catalana, lo que implicaba el restablecimiento del Estatuto de Autonomía y de sus instituciones. Por otra parte, la Plataforma de Organismos Democráticos solicitaba "la restauración de los estatutos de Autonomía y las Reivindicaciones Autonomistas" (Ysàs, 2002, p. 117).

Luego de múltiples negociaciones entre el gobierno y la oposición democrática, se desarrollaron elecciones el 15 de junio de 1977, que colocaron en una situación incómoda al

presidente Adolfo Suárez para ejecutar una solución provisional al problema de Cataluña y del País Vasco. Los parlamentarios catalanes, una vez electos, empezaron a concretar las primeras reuniones para solicitar la restauración de la autonomía catalana. A criterio de Ysàs (2002), la respuesta de Suárez fue estratégica, ya que invitó al presidente de la Generalitat de Cataluña, Josep Tarradellas, quien se encontraba en el exilio, a una reunión en Madrid.

Producto de largas negociaciones, Sánchez emitió un decreto ley donde derogaba parcialmente la Ley de Franco de 1938, restableciendo de manera provisional la Generalitat de Cataluña. Sin embargo, no se restauraba el estatuto de autonomía. La instauración de órganos provisionales de gobierno en Cataluña y del País Vasco fue el estímulo necesario para el desarrollo de órganos autónomos en todo el país. De esta forma se dio paso al régimen de las denominadas preautonomías. De acuerdo con el criterio de Ysàs (2002), la creación de órganos autónomos en España en 1978 condicionó la elaboración de la Constitución española ese mismo año, debido a que estos órganos provisionales se consolidaron de forma previa a la discusión y definición del modelo de organización territorial de Estado que se discutiría en las Cortes Constituyentes.

La Constitución de 1978 aceptaba plenamente el proceso histórico que habían tenido las autonomías regionales con sus respectivos estatutos, como la norma jurídica base, tras largos años de consolidación. Este modelo fue admitido y llevado a la constitución en el título VIII, donde se estableció la Organización Territorial del Estado en el artículo 137: “El Estado se organizará territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (CREs, 1978, p. 40).

El título VIII estableció la posibilidad de crear Comunidades Autónomas, fijó los procesos para elaborar y aprobar los estatutos de autonomía, así como las instituciones de autogobierno –legislativas y ejecutivas– y sus competencias. Una disposición transitoria agilizaba el proceso en los territorios que "en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía". El texto constitucional fijaba dos vías para el acceso a la autonomía, una, siguiendo el artículo 151, permitía las instituciones de mayor rango –Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno, Tribunal Superior de Justicia– y las máximas

competencias, y fue aplicada a Cataluña, País Vasco y Galicia, obviando además algunos requisitos; la otra vía, la del artículo 143, contemplaba unas instituciones de menor rango y menores competencias, al menos durante un periodo inicial de cinco años. (Ysàs, 2002, p. 122)

Varios autores, entre ellos Manuel Rozados, sostienen que la Constitución española de 1978 estableció dos mecanismos para acceder al régimen autonómico. Por un lado, la vía rápida en favor de aquellas regiones históricas que previamente habían plebiscitado a favor de sus estatutos de autonomía con un mayor número de competencias. Por otro, la vía lenta para aquellas regiones que deseaban acceder a este régimen con un nivel menor de competencias. Sin embargo, este criterio no es unánime. Autores como Muñoz Machado (citado por Suñer, 2016, p. 80) sostienen: “hay un tipo único de autonomía y ritmos diferentes de acceso al mismo, y que las diferencias solo son transitorias”. En efecto, este dilema trajo varios conflictos, pues ya en la práctica existían diferencias a nivel de competencias entre aquellas regiones que habían accedido al régimen de las autonomías por la vía rápida, y aquellas que habían accedido por la vía lenta, con menos competencias. Evidentemente, esa es ya otra historia.

El régimen de autonomía se consolidó de forma definitiva con la Constitución española de 1978 con un proceso que continuó desarrollándose para su completa adaptación normativa y administrativa desde 1979 hasta el año 2001. Se trata de uno de los precedentes más importantes en el mundo en el orden de la organización territorial, que incluso supone una nueva forma de Estado.

### **1.1.2. Proceso jurídico de la formación de las comunidades autónomas en España**

En las líneas precedentes se han analizado las fuentes materiales o reales de la creación de las comunidades autónomas en España y sus respectivos estatutos de autonomía, por lo que ahora se hará una breve referencia a los aspectos formales respecto a su constitución, así como a los estatutos de autonomía, norma jurídica en estudio en la presente investigación.

Con anterioridad a la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña en el año de 1932, existió un proceso previo que pretendía llevar a cabo la aprobación de su primer proyecto

de Estatuto entre 1918 y 1919 ante las cortes de la Monarquía de Alfonso XIII, proceso que no llegó siquiera a discusión. El primer Estatuto de Cataluña y, por ende, consolidación de la Comunidad Autónoma de Cataluña, tuvo lugar en las discusiones del Pacto de San Sebastián como parte de los acuerdos para la consolidación de la República, respetando las reivindicaciones de independencia catalana. Luego de la declaración de independencia de Cataluña, que tuvo lugar en el marco de las elecciones municipales de abril de 1931, los agentes del Gobierno español propusieron en la agenda política la aprobación del Estatuto de Cataluña en las Cortes Constituyentes, que tendrían lugar después de la aprobación de la nueva Constitución.

La Generalitat de Cataluña convocó a su órgano colegiado para la elección de 45 miembros que debían representar a los diferentes partidos, tal como habían sido los ofrecimientos políticos. En cuanto tomaron posesión de sus cargos, el órgano nombró una comisión de seis miembros que serían los encargados de redactar el borrador del Estatuto de Autonomía. La comisión presentó el proyecto en la diputación provincial de Cataluña y con su aprobación se dio paso a un *referendum* en el mes de agosto de 1931.

Los resultados fueron arrasadores: el proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña obtuvo el 99% de aprobación. Fue entregado al presidente Niceto Alcalá Zamora, quien sería el encargado de presentarlo ante las Cortes Constituyentes. Si bien no se pretende comparar la naturaleza jurídica de una Constitución con la del estatuto de autonomía, es importante analizar cómo dicho proceso tuvo las características de un poder constituyente originario de simple organización, propio de un proceso constituyente. Se debe tomar en cuenta que en lo formal presentó características jurídicamente ilimitadas. Este no era un proceso que se encontraba regulado en norma alguna del ordenamiento jurídico español, menos aún en la Constitución vigente a la época. No obstante, la hoja de ruta seguida en términos formales marcó precedentes mantenidos hasta la actualidad en varios ordenamientos jurídicos,

incluyendo el ecuatoriano. El proceso incluyó la elaboración del proyecto a cargo de un órgano colegiado, la diputación provincial, la aprobación por parte del mencionado órgano colegiado y un posterior referéndum para la legitimidad popular de los habitantes de la región.

Hasta aquí el proceso interno. Lo que sigue es el control constitucional que ejercieron las Cortes Constituyentes, las cuales se encargaron de adecuar el Estatuto de Autonomía de Cataluña a la Constitución que estaba siendo redactada. Por ello, me atrevo a afirmar que la diputación provincial catalana ejerció un poder constituyente originario de simple organización: manifestaron características ilimitadas incluso en el ámbito material. A la fecha de redacción del Estatuto no existía siquiera la Constitución española a la cual debía adecuarse el Estatuto. Indudablemente, fijar los límites para los autores del proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña sería una tarea difícil, partiendo por el hecho de que dicha Constitución no existía.

El proyecto en las cortes generó una larga discusión y, como era de esperarse, existió una campaña “antiestatuto” en la sociedad civil española. Varios ciudadanos creían que los catalanes habían excedido los límites, implícitamente trazados en San Sebastián, para su redacción. Un panfleto de la época señalaba: “En tanto que el intelectual, obrero y el profesional castellanos, no podrán ejercer cargos en Cataluña, los catalanes podrán hacerlo en toda España [...] Hasta no saber a qué atenernos, no compreis [*sic*] productos catalanes” (“¡Español! ¡Guerra al Estado catalán!”, [1932]).<sup>15</sup>

El debate en las cortes no fue nada fácil. Se conformó una comisión que se encargó de adecuar el Estatuto a la Constitución española, trabajo que no fue bien visto por los representantes catalanes. El proyecto fue objeto de diversas discusiones y arduas negociaciones. Finalmente, el 9 de septiembre de 1932 el Estatuto de Autonomía fue aprobado

---

<sup>15</sup> Mírese en la sección de anexos un escaneado del panfleto original.

con 314 votos a favor, 24 votos en contra y 100 abstenciones. El Estatuto de Autonomía, una vez adecuado a la Constitución española, quedó por debajo de las expectativas de los nacionalistas catalanes: eliminaba la autodeterminación de los catalanes, supuso la imposición del castellano como idioma cooficial, rechazó el modelo de Estado federal propuesto en el Estatuto —reemplazando “Estado Autónomo de Cataluña” por “Región Autónoma dentro de España”— y restringió competencias tributarias. Eso sí, por primera vez en la historia jurídica de España, se integraba el Estatuto de Autonomía al ordenamiento jurídico español, consolidando las Regiones Autónomas como forma de gobierno y administración territorial. El Estatuto de Autonomía fue derogado el 5 de abril de 1938 por una ley expedida por Francisco Franco.

Luego de la dictadura franquista llegó la etapa final de la consolidación de las autonomías, denominada “régimen de las preautonomías”. La Constitución española de 1978, en sus artículos 151 y 153, estableció las formas para acceder al sistema autonómico, lo que respondía a la realidad política del país, sobre todo en Cataluña, donde se impulsaba con más ímpetu la restitución del Estatuto de Autonomía. Previo al proceso constitucional en 1971, se creó la Asamblea de Cataluña que proponía cuatro puntos programáticos:

1. La consecución de la amnistía general para los presos y exiliados políticos.
2. El ejercicio de las libertades democráticas fundamentales: libertad de reunión, de expresión, de asociación —incluida la sindical—, de manifestación y derecho de huelga, que garanticen el acceso efectivo del pueblo al poder económico y político.
3. El establecimiento provisional de las instituciones y de los principios configurados en el Estatuto de 1932, como expresión concreta de estas libertades en Cataluña y como vía para llegar al pleno ejercicio del derecho de autodeterminación.
4. La coordinación de todos los pueblos peninsulares en la lucha por la democracia. (Ysàs, 2002, p. 122)

Existía una fuerte realidad política que imponía retomar la autonomía y, sobre todo, el Estatuto Autonómico de 1932. Pero lo importante sobre este punto es recordar en términos formales el curso que siguió el Estatuto de Autonomía Catalán de 1979, su “elaboración, negociación —difícil y conflictiva en ambos casos— y final aprobación de los Estatutos de Autonomías de Cataluña y del País Vasco” (Ysàs, 2002, p. 111).

Aprobada la Constitución española de 1978, se consolidó una Asamblea de Parlamentarios Catalanes. Diputados y senadores de las diferentes circunscripciones catalanas siguieron un camino similar al del Estatuto de 1932. Los parlamentarios designaron una comisión para la redacción del Estatuto y, posterior a ello, se realizó una votación por parte de los parlamentarios. Finalizado este proceso interno, los representantes parlamentarios catalanes tuvieron que negociar con los representantes del gobierno.

Una Comisión Constitucional<sup>16</sup> aprobó el estatuto el 13 de agosto. Por consiguiente, fue sometido a un *referéndum*, donde obtuvo una aprobación del 59,6% de la población catalana. Como último paso para su aprobación y vigencia en el ordenamiento jurídico español, se dio la aprobación por parte del Congreso un 19 de noviembre de 1979 y la posterior aprobación del senado el 12 de diciembre de 1979. El estatuto de 1979 estuvo en vigencia hasta el año 2006, cuando Cataluña aprobó un nuevo Estatuto de Autonomía.

En el proceso seguido en 1979 convergen elementos políticos e históricos innegables constituidos por fuentes materiales. La organización de la República, así como las nacionalidades catalana y vasca (las cuales dan origen al Estatuto de Autonomía como norma jurídica que regula la autonomía y márgenes del autogobierno de Cataluña), son elementos de difícil repetición, sobre todo en la realidad ecuatoriana. El proceso, en términos formales, quedó definido de la siguiente manera: una primera etapa, donde un órgano de carácter colegiado redacta el proyecto y lo aprueba para luego someterlo a un control constitucional que, en este caso, estuvo a cargo de la Comisión Constitucional del Congreso. La segunda etapa con un *referendum* en Cataluña y con una etapa adicional. La tercera consistía en la aprobación por parte de la cámara de congresistas y senadores. Esta última etapa es sustancial para marcar importantes diferencias en términos formales respecto al proceso de elaboración del estatuto

---

<sup>16</sup> La Comisión Constitucional fue una comisión especializada que se encargaba de analizar temas constitucionales, entre ellos, la revisión de los estatutos de autonomía y sus reformas.

autonómico previsto en el Ecuador. Recordemos, además, que la Constitución española de 1978 quedó condicionada de forma previa por las autonomías y se estableció de forma previa el régimen de las preautonomías para dar paso al modelo que se encuentra vigente hasta la actualidad.

### **1.1.3 Las Comunidades Autónomas en España como medida de escape al Estado Federal.**

La compleja realidad política y social en España a inicios de la Segunda República abrió el debate sobre la forma del Estado español para responder a su compleja realidad, especialmente de aquella demandada por las nacionalidades existentes que pretendían un mayor nivel de autonomía en el ámbito administrativo y político. Las fuerzas más conservadoras de España eran resistentes a la idea de constituir un modelo federal en España, mientras que los nacionalismos catalán, vasco y gallego veían en el federalismo la consumación de sus reivindicaciones autonomistas. Ante este complejo escenario, España se declaró un “Estado integral”, lo que generó una amplia discusión en la doctrina jurídica sobre si esta forma de Estado, que era una respuesta a la realidad española, constituye una nueva forma de Estado como una realidad jurídica independiente a sus formas tradicionales: la unitaria y federal.

Se analizará a continuación si esta propuesta representó una nueva forma de Estado que permitió conciliar a las fuerzas políticas españolas haciendo frente a la diversa y compleja situación en la Segunda República Española. Además, se plantearán reflexiones acerca de si la propuesta en sí constituye una forma intermedia entre el Estado unitario y el Estado federal. Así, se pretenderá determinar si las comunidades autónomas y sus estatutos de autonomía, tal como fueron concebidas en España, configuran o no una nueva forma de Estado.

En la Constitución española de 1931 se denominó “Estado integral” a este “paradigmático modelo territorial” (Estupiñán Achury, 2011, p. 111). La doctrina, casi con unanimidad, lo ha denominado “Estado regional”, término con el cual se trabajará a continuación.

Cuando se construía el proyecto de la Segunda República Española, los movimientos políticos más representativos tenían claro que la forma del Estado español debía ser federal. Así lo sostuvieron las principales fuerzas políticas españolas en el Pacto de San Sebastián, donde se originó el proyecto de la Segunda República Española.

Adolfo Fernández (1980, p 29) sobre esta discusión sostenía:

[S]in adelantar conclusiones y tratando de resumir lo expuesto, hay que señalar que los partidos republicanos históricos recogían en su ideario con bastante ligereza, es decir de manera poco limitada, la declaración de federal, lo cual podía deberse a su común origen en el Partido Republicano Federal. Agrupados en la Alianza Republicana propugnan primero la ordenación federativa del Estado (Manifiesto de febrero de 1926), y se proponen con posterioridad la implantación de la República federal española (mayo de 1930).

Los principales partidos republicanos de España defendían esta idea: constituir una República Federal, criterio que parecía ser dominante. Las fuerzas políticas gallegas, en una asamblea previa al Pacto de San Sebastián, acordaron en un manifiesto recogido por Adolfo Hernández Lafuente (1980, p. 28) lo siguiente:

Es urgente el entronizamiento de la libertad en nuestra vida política, y para conseguirlo no hay más camino que la República. Pero la República ha de ser democrática, porque la democracia es elemento esencial de la libertad. Y la República ha de ser federal, porque tal es el sentir de los republicanos españoles, consciente de que el federalismo, acercando el gobierno al pueblo, lo adopta a las peculiaridades regionales, tan varias por historia y por carácter en el pueblo español, y garantiza la libertad.

De la misma forma, Azaña en 1930, reunido entre intelectuales castellanos y catalanes, sostuvo lo siguiente:

Ha de crearse un Estado nuevo dentro del cual podamos vivir todos. A esto líricamente se suele llamar revolución. Hemos de hacer saltar la clave del arco en el que se cifran todos los estigmas de la sífilis histórica que la estructura oficial española padece. El Estado ha de salir de la voluntad popular y ha de ser la garantía de la libertad. A esto se le llama República. Y si hemos de vivir juntos, catalanes y castellanos, respetándonos mutuamente, ha de ser en virtud de la federación y no en virtud del corrompido prestigio de instituciones extenuadas. (citado por Hernández Lafuente, 1980, p. 21)

Por su parte el Partido Republicano sostenía:

El partido Republicano Radical Socialista aspira a una nueva articulación del Estado español a base federal, con el reconocimiento de las autonomías municipales y regionales, rectificación de un siglo de centralización absurda, trasunto de instituciones exóticas en mal hora copiada; un Estado acomodado al territorio y a la población, expresión de la geografía y de la raza, que permita una nueva estructuración política de la Península [...]. (Hernández Lafuente, 1980, p. 23)

Podrían continuar las referencias a las diferentes fuerzas políticas e intelectuales de la época sobre el espíritu de un proyecto federal, pero las citas antes señaladas son suficientes para sostener que existía la voluntad política en España de crear un Estado federal. Desde luego, también existían fuerzas políticas conservadoras que no compartían la idea de un Estado federal. Por ello cuando se tituló el presente subtema, se aseguró que las regiones autónomas que configuraban la idea de un Estado regional eran una medida de escape al modelo federal. Las intenciones eran claras y las posturas evidentes.

Ese fue el primer dilema a resolver por partes de los constituyentes españoles en el año de 1931. Sin embargo, llegar a un acuerdo pesó más en el momento entre las diferentes fuerzas políticas españolas. Los mismos autores de dicha Constitución sabían que al constituir el Estado integral (regional) se encontraban frente a una forma nueva de Estado que, a criterio de los constituyentes, les permitiera superar los puntos débiles tanto del sistema unitario como del federal. De aquí parte la lectura de que el modelo regional supone un punto intermedio entre las formas clásicas del Estado.

Jiménez de Asúa, presidente de la Comisión Constitucional de las Cortes Constituyentes, formulaba la idea en las siguientes palabras:

Deliberadamente no hemos querido decir en nuestra constitución que España es una República Federal; no hemos querido declararlo porque hoy, tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica. La antítesis Estado unitario – Estado federal exige hoy superación por una síntesis de Estado integral. El Estado unitario típico está en crisis, por impotencia, desde principios de este siglo, en que se empezó a patentizar su incapacidad para llenar el enorme volumen de menesteres que sobre él ha caído [...] Las exigencias de los nuevos núcleos nacionales, aumentando aquellas dificultades, han obligado a la exteriorización constitucional o legislativa de la aludida crisis. (citado por Badía, 1963, p. 78)

Jiménez de Asúa aseguraba que la Constitución española proponía una nueva forma de Estado, el denominado Estado integral, que buscaba salir de la crisis en la cual se había sumergido el clásico Estado unitario. Los problemas que se planteaba resolver recaían en dos factores clave: la eficiencia del Estado frente a las nuevas necesidades que se planteaba resolver y las exigencias de lo que denominó núcleos nacionales, el problema más importante para

resolver en España. Ese fue el planteamiento por parte de los ideólogos del Estado regional. Este modelo de Estado nace entonces como una propuesta intermedia para hacer frente a las deficiencias de los modelos unitario y federal. Evidentemente, la propuesta también significaba una salida a la pugna política propia de la época entre las fuerzas conservadoras y los nacionalismos.

La doctrina jurídica, en lo que respecta a la Teoría del Estado, no es unánime frente a este fenómeno jurídico llamado Estado regional. Algunos autores sostienen que el Estado regional o autonómico es un modo del Estado Unitario; mientras otros, que se trata de un modo del Estado federal y, desde luego, hay quienes sostienen que representa una forma independiente entre estas dos formas del Estado. A continuación, analizaremos brevemente algunas teorías sobre este punto.

Juan Fernando Badía (1963, p. 82) recoge cuatro teorías sobre este fenómeno jurídico, las cuales basan su análisis en el reconocimiento y diferenciación de los términos: “Estado miembro, en el estado federal; autonomía en el Estado regional y autarquía en el Estado unitario”.

La primera teoría “considera el Estado regional como formas más o menos avanzadas de descentralización” (Badía, 1963, p. 81). Esta teoría sostiene que tanto el modelo federal como el modelo regional son formas de descentralización de mayor o menor nivel, por cuanto no existe ninguna distinción entre los conceptos de Estado miembro, autarquía ni autonomía. Por ende, no alcanza una diferenciación entre las dos formas clásicas de Estado. Para esta teoría, el propio Estado federal es un modo de descentralización en la forma unitaria.

La segunda teoría considera el Estado regional como Estado unitario (Badía, 1963, p. 81). De acuerdo con esta posición, existen dos formas de Estado: las clásicas, que parten del supuesto que solo pueden existir estados miembros, lo que constituiría un Estado federal y, por otra parte, los entes administrativos, que vendrían a ser el Estado unitario. La distinción entre

autarquía y autonomía no existe: ya que las regiones autónomas por su naturaleza no son estados miembros, no se puede hablar de un federalismo. Se concluye, por tanto, que las regiones autónomas son entes descentralizados dentro del Estado unitario. Esta lectura resulta reducida: la realidad española en la época dotaba a las regiones autónomas con una mayor autonomía a la de un ente administrativo.

“La tercera teoría que considera el Estado regional como Estado federal” (Badía, 1963, p. 81). Esta perspectiva entiende el Estado regional como un modo del Estado federal. Se reconoce una diferencia entre autonomía y autarquía, pero no se diferencia la autonomía legislativa ordinaria de la autonomía constitucional. La confusión se genera porque las regiones autónomas tienen una autonomía legislativa, al menos en el modelo español, pero no se identifica la diferencia que existe respecto a la autonomía constitucional, que es propia de los estados miembros. Esta característica que les permite redactar sus propias constituciones, capacidad propia de los estados miembros en el Estado federal que no tienen las regiones o comunidades autónomas.

“La cuarta teoría que considera al Estado regional como realidad jurídica independiente” (Badía, 1963, p. 82); determina que existe una diferencia entre los conceptos: autarquía, autonomía y estado miembro. La naturaleza de la forma del Estado dependerá de la cualidad que ostenten los entes internos en los subniveles de gobierno. Si los encontramos con características de autarquía, corresponde al Estado unitario; con autonomía será propia del Estado regional; y de estado miembro, al Estado federal. Es menester, entonces, definir estos tres conceptos para descubrir si existe o no una diferencia entre las teorías planteadas. De ser así, se podrá considerar al Estado regional como una realidad jurídica propia.

Badía (1963, p. 84) define la autarquía de la siguiente manera:

Atendiéndonos a la opinión dominante, la autarquía se caracteriza por el ejercicio de una potestad administrativa igual a la realizada por el Estado, pero tal potestad se ejerce ya no en ejecución de leyes emanadas por el mismo ente, sino para ejecutar leyes estatales.

Por otro lado, Zanobini (citado por Badía, 1963, p. 87) define la autonomía como

La facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio: derecho que no solo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio, como las demás leyes y reglamentos. La autonomía implica siempre competencias legislativas.

Si tomamos como referencia estos dos conceptos para diferenciar la autarquía de la autonomía, la variable legislativa es crucial. Mientras los entes autárquicos tienen una potestad reglamentaria y administrativa, los entes autónomos tienen, además de las potestades del ente autárquico, una potestad legislativa, característica que permite a estos últimos expedir sus propias leyes, destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal. Esta diferencia puede ser entendida de mejor manera a la luz del artículo 16 de la Constitución española de 1931, que establecía: “En las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores, podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes”<sup>17</sup> (CREs, 1931).

De la cita expuesta del artículo 16 de dicha constitución se puede observar que las regiones autónomas gozaban de potestad legislativa en las materias exclusivas. Por otro lado, Juan Fernando Badía basa la naturaleza de la distinción entre el estado miembro y la autonomía regional, en la teoría de los poderes ejercidos. Así, afirma que los estados miembros ejercen una autonomía legislativa y constitucional, mientras que el ente regional autónomo goza solamente de una potestad legislativa. De esta manera:

el ordenamiento estatutario regional es siempre derivado del ordenamiento constitucional del Estado, es decir, del poder constituyente único estatal. Y aún en el caso de las regiones con estatuto especial, éste viene aprobado por el poder constituyente único estatal, mediante una ley constitucional. Sin ella no entra en vigor el estatuto. (Badía, 1963, p. 91)

---

<sup>17</sup> Recordemos que el texto de Juan Fernando Badía, donde se desarrollan estas teorías, es un texto escrito en un momento histórico donde precisamente se trataba de analizar el Estado integral, constituido por primera vez en la constitución española de 1931 y responde a la realidad de la Constitución española de esa fecha. Actualmente los Estados han mostrado varias mutaciones en su estructura interna, sobre todo en su forma de organización territorial.

La diferencia radica en que los estados miembros realizan una Constitución por medio de un órgano constituyente, capacidad que no tienen las regiones autónomas, aun cuando elaboran un estatuto de autonomía. La autonomía constitucional marca una diferencia entre la forma federal y regional autónoma. Los autores Le Fur, Mouskhély y Friedrich consideran que otra diferencia fundamental radica en “la participación directa o indirecta del estado miembro en la formación de la voluntad federal” (citados por Badía, 1963, p. 95). Esta característica de los estados miembros se ejerce en función de su “titularidad de un poder constituyente originario” (Badia, 1963, p. 95).

En los Estados federales existe pluralidad de ordenamientos constitucionales originarios; pluralidad de titulares de autonomía constitucional; pluralidad de poderes constituyentes. En los Estados regionales existe un ordenamiento constitucional; un único titular de autonomía constitucional; un único poder constituyente; pero pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza, por su fundamento y por la eficacia jurídica de las leyes promulgadas por las mismas. Esta pluralidad de fuentes legislativas surge simultáneamente del “*stato ordenamiento*”, del poder constituyente nacional. En los Estados unitarios descentralizados existe un único ordenamiento constitucional; un solo titular de la autonomía constitucional y un solo poder constituyente y una sola fuente creadora de leyes formales. (Badía, 1963, p. 113)

Liliana Estupiñán Achury (2011, p. 110) también defiende la teoría de que el Estado regional es un modelo diferente y representa una mutación entre las formas clásicas:

Hoy es imposible catalogarlo como una modalidad más de dicho modelo de Estado. La realidad de la constitución territorial española e incluso de la italiana ha mutado considerablemente. Para el caso español, se trata de un proceso más rápido y agresivo, en general, un modelo abierto, tal como se tratará a lo largo del texto, que ha dado lugar a serios debates sobre su posible carácter de federal. Por ejemplo, Peter Häberle en 2007, señaló al modelo regional español como un hijo menor del federalismo (p.184); por su parte, Eliseo Aja (2006, p. 4286) afirmó que más que un hijo menor, el modelo autonómico, en materia de distribución competencial supera a varios Estados federales, como el brasilero o el austríaco. A su vez, Italia ha hecho una apuesta severa para afianzar el modelo regional, tal como se observa en las reformas constitucionales dadas a finales de la década de los noventa y comienzos del siglo XXI, incluso la última de ellas denominada “La ley del federalismo” (Girón, 2007, p. 82)<sup>18</sup>. (Estupiñán Achury, 2011, p.110).

Pese a las discrepancias que podamos tener respecto a las teorías que afirman que el Estado regional constituye una realidad jurídica independiente, es menester recordar que la

---

<sup>18</sup> Estupiñán Achury incluye referencias en su texto, que respeto al transcribir la cita.

realidad jurídica nos muestra siempre elementos diferentes en cada realidad, que vuelven difícil una categorización exacta o clasificación. Recordemos que “los sistemas jurídicos puros nunca se realizan en su integridad en los derechos positivos de cada uno de los Estados que examinemos” (Badía, 1963, p. 114). Esto se debe a que cada realidad presenta particularidades que no siempre se ajustan al tipo en el que se intenta categorizar a cada forma de Estado. Recordemos también que el derecho no es una ciencia exacta.

Muestra de aquello es el federalismo europeo con respecto al federalismo norteamericano. En términos generales, el federalismo europeo coincide con instituciones representativas dentro de su estructura al compararse con el Estado regional; con excepción del tema jurisdiccional que, a criterio de Eliseo Aja (citado por Estupiñán Achury, 2011, p. 118), “no alcanza en los Estados federales europeos la característica propia de esta potestad asumida por el nivel intermedio de gobierno en el Estado federal norteamericano”. Esto da cuenta de que la estructura del Estado federal no es unánime: el sistema europeo dista del norteamericano respecto al tema de órganos jurisdiccionales, donde este último guarda más semejanzas con el modelo del Estado regional. Reiterando lo dicho en líneas anteriores, cada realidad presenta particularidades que no siempre se ajustan al tipo en el que se intenta categorizar.

Estas diferencias desarrolladas en la doctrina han generado la conclusión de que el Estado regional se constituye como una realidad jurídica autónoma. Autores como Ambrosini han sostenido que su naturaleza es de carácter intermedio entre el Estado unitario y el Estado federal, que tiene como característica la autonomía regional. Los entes regionales que lo componen gozan de mayor poder en relación con los entes autárquicos del Estado unitario, pero los entes regionales no alcanzan a tener la naturaleza de los Estados miembros, propia del federalismo.

Sin importar las diferencias existentes en la doctrina jurídica sobre este tema, lo cierto es que el Estado integral, como lo denominaron los autores de la Constitución española de

1931, presenta características propias que. Dependiendo de la posición que adoptemos, serán más semejantes al unitario o al federal. Es importante recordar que la

doctrina debe intentar hacer clasificaciones no dejándose influir naturalmente, por esquemas abstractos preestablecidos y no forzando la realidad, sino ateniéndose a ella y construyendo (dichas clasificaciones) sobre los datos más salientes y característicos de la realidad. (Ambrosini cit. por Badía, 1963, p. 114)

Aquí la realidad es que en 1931 los constituyentes españoles crearon una nueva forma de Estado atendiendo la compleja realidad política y territorial que vivía España en los primeros años de la Segunda República Española: “la adopción del Estado regional por los constituyentes españoles fue debida a necesidades prácticas impuestas por la realidad misma española. Nació el Estado regional según él a través de un proceso de contrastes y transacciones” (Badía, 1963, p. 109).

Lo importante para nuestro objeto de investigación es enfatizar cómo las regiones autónomas, tal como están constituidas en el derecho español desde la Segunda República, componen una nueva forma de Estado. Las regiones autónomas, en tanto subniveles de gobierno, son un núcleo fundamental de esta forma de Estado y constituyen su principal característica. Se ha desarrollado una amplia teoría sobre el Estado regional y su estructura, encontrando hasta tres clases de Estado regional.

Una primera clase, en que la organización del territorio a través de regiones es la regla general para aplicarse en todo el territorio nacional; fue el caso de Italia. Su Constitución de 1948 establecía la creación de las regiones autónomas y no dependió del principio dispositivo. Una segunda clase donde el modelo regional se aplica como una excepción (Badía, 1963) a territorios que reúnen ciertos requisitos y condiciones establecidos en la Constitución, entrando en desigualdad en la forma de gobierno entre los subniveles y la organización territorial. Este fue el caso de España cuando se estableció el régimen de las preautonomías tras la dictadura de Franco, donde existieron comunidades que accedieron de forma directa al régimen de las autonomías, sobre todo aquellas que habían plebiscitado afirmativamente por un estatuto de

autonomía anteriormente. Esto, en el ámbito jurídico, trajo un grave problema, pues colocó dos regímenes en vigencia: el de las regiones autónomas y la de aquellas provincias que no habían accedido a este modo de organización territorial y política. Esto supuso muchas diferencias a nivel de distribución de competencias, que significaron años de esfuerzo para *armonizar* la autonomía a todo el territorio español.

Por último, Badía (1963) describe una tercera clase de Estado regional: los estados en los que coexisten ambos ordenamientos regionales. Uno denominado común, que constituye la regla general y otro especial para regiones con características especiales. En las tres clases se puede advertir que la región como núcleo político y territorial es el elemento esencial del Estado regional que lo constituye como una forma de Estado propia. Desde luego, no todos los Estados que tienen regiones —en muchos casos denominadas autónomas— son Estados regionales. Para tener un Estado regional, sus regiones deben gozar de las características señaladas anteriormente: potestad legislativa y un mayor nivel de autonomía política, a diferencia del ente autárquico.

En lo que respecta a la estructura del Estado regional, “las regiones constituyen en el núcleo político administrativo, formado de una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes” (Badía, 1963 p. 115). Dentro de la estructura del Estado regional encontramos que estos entes autónomos cuentan con órganos legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales. En esta estructura, tanto los órganos estatales como las regiones tienen la potestad legislativa en función de competencias asignadas mediante la constitución.

José Manuel Castells (cit. en Estupiñán Achury, 2011) sostiene que el actual modelo español se aproxima cada vez más al modelo federal. A su criterio, este sería un modelo apropiado para España, todo esto pese a que en 1931 y con la constitución de 1978 se intentó asumir

el reto de los diversos modelos territoriales para el sostenimiento de la unidad sin menoscabar las diferencias y la pluralidad que aflora en el contexto del Estado moderno, reto que asumió el Estado español bajo la promulgación de la Constitución de 1978 (Estupiñán Achury, 2011, p. 109).

Observamos que quizá al día de hoy el Estado regional no ha logrado ser la solución al problema de la comunidad de Cataluña: intentos frustrados de independencia en un sector de la población catalana que demanda la completa independencia de España constituyen un hecho visible. Pero independientemente de si el Estado regional logró su cometido o no, es cierto que el Estado regional representa una nueva forma de Estado ante sus formas clásicas, donde la autonomía no solo significa una forma de organización territorial sino también política. Desde luego muy diferente a lo establecido en la constitución ecuatoriana de 2008, lo cual será analizado más adelante.

#### **1.1.4 La jerarquía normativa del estatuto de autonomía en España**

Respecto a la jerarquía normativa del Estatuto de Autonomía en España, la doctrina española ha sido casi unánime al sostener que su naturaleza jurídica es de ley orgánica, por lo previsto en la propia Constitución. Sin embargo, se debe advertir que las diferencias que existen sobre su jerarquía normativa se encuentran en determinar si el Estatuto de Autonomía es una norma jurídica superior a las leyes orgánicas regionales o no. Estas posturas serán recogidas a través de dos de sus más notables representantes: Joaquín Tornos Mas, destacado jurista español en derecho administrativo, quien sostiene que los estatutos de autonomías son de jerarquía superior a las leyes orgánicas regionales. Por otro lado, César Aguado Renedo (1997) afirma que el estatuto se encuentra en el mismo nivel jerárquico de todas las leyes no solo estatales, sino también regionales. Finalmente, observaremos lo que ha resuelto el Tribunal Constitucional Español en su sentencia 31/20100 sobre el tema.

Para la teoría desarrollada por Joaquín Tornos Mas (1980) es indispensable partir de la afirmación que los estatutos de autonomía son leyes estatales. Tal razonamiento se basa en el análisis realizado por Tornos respecto al procedimiento que tienen los estatutos de autonomía

para su elaboración y promulgación. Para el autor esta norma jurídica tiene una naturaleza paccionada (este criterio es sostenido también por el Tribunal Constitucional español en su sentencia STC 59/1999 de 29 de marzo de 1999), lo que implica la intervención de dos voluntades. Tornos lo explica de la siguiente manera:

[...] de su valor material, condicionado esto por su procedimiento de elaboración, a través del cual se ha mantenido un carácter paccionado, respetuoso con la autonomía de los territorios que deciden acceder a su autogobierno. Una vez promulgado, el Estatuto debe considerarse como ley estatal, pero no debe olvidarse que en su redacción fue preciso el concurso de dos voluntades la del Parlamento central y la del pueblo de la futura Comunidad Autónoma. En definitiva, ley estatal con un procedimiento de elaboración especial, diverso al regulado en el capítulo segundo, título tercero, de la Constitución, para las restantes leyes estatales. (Tornos Mas, 1980, p. 150)

Asumido el carácter de ley estatal del Estatuto de Autonomía por su naturaleza paccionada, que implica la aprobación de esta norma por parte del parlamento central, y la de los habitantes de la comunidad autónoma, Tornos se plantea el objetivo de determinar cuál es su posición jerárquica en el ordenamiento jurídico español. El estatuto de autonomía es una ley orgánica y, por tanto, su jerarquía normativa es la que ocupa estas leyes en el ordenamiento jurídico español. Esta afirmación se sustenta en la lectura del artículo 81 de la Constitución española, “en el que se dice son leyes orgánicas las que aprueban los Estatutos de Autonomía. Pero quedarse en este primer nivel de lectura ocultaría algunos problemas que exigen ciertas matizaciones” (Tornos Mas, 1980, p. 151).

Sobre esta cuestión se ha discutido si el hecho de que los estatutos de las comunidades autónomas sean aprobados mediante ley orgánica implica que el estatuto de autonomía sea por tal una ley orgánica. El planteamiento tiene una solución de acuerdo al autor entendiendo que la redacción del artículo 81 de la Constitución es en sí confuso. De su interpretación parecería que el artículo 81 de la Constitución española hace una distinción entre ley de aprobación y estatuto de autonomía (Tornos Mas, 1980). Sin embargo, frente a esta interpretación sostiene que tal separación es inexistente ya que las Cortes Generales no aprueban mediante ley una norma jurídica que ha sido previamente redactada, “caso por ejemplo, de la aprobación de un

plan de desarrollo mediante una ley que se discute autónomamente y cuyo fin es aprobar un texto ya elaborado” (Tornos Mas, 1980, p. 151). Por tanto, los estatutos se tramitan como ley orgánica. Esto implica entender que son redactados y aprobados por las Cortes Generales, ya sea con un voto cualificado, o de acuerdo con el procedimiento especial.<sup>19</sup>

El problema de aceptar este análisis se encuentra en los estatutos que siguen el procedimiento especial establecido por la Constitución. Para Tornos la respuesta a estos estatutos se encuentra en el criterio de integración “los estatutos en el ordenamiento estatal son, en todo caso, una vez promulgado, leyes orgánicas [...] todo estatuto es, pues norma estatal, y, dentro de este ordenamiento, es lógico unificar su rango jerárquico, al margen de sus procedimientos de elaboración” (Tornos Mas, 1980, p. 152). El análisis es lógico: el ordenamiento jurídico y sus normas no pueden ser entendidas de forma aislada, el criterio de integración del sistema no debe aplicarse a la luz de la hermenéutica jurídica solamente. Es necesario ampliarlo al momento de hacer un razonamiento integral sobre la naturaleza jurídica de las normas que conforman un determinado ordenamiento, en este caso, el español. Por tanto, la unificación de la naturaleza jurídica de los estatutos de autonomía no es solo un asunto lógico, sino necesario, más allá de su procedimiento para la elaboración.

Tal identidad entre Estatutos y Leyes orgánicas evita cualquier discusión posible sobre el carácter regional o estatal de los primeros, pues en tanto sean leyes orgánicas son fruto del Parlamento central. No obstante, y como hemos de ver más adelante, tal identidad no es absoluta, lo que provoca algunos problemas. Así, no toda materia reservada a la ley orgánica puede ser regulada por un Estatuto, ni tampoco toda ley orgánica puede entrar en el ámbito reservado a los estatutos. (Tornos Mas, 1980, p. 153)

Corresponde ahora analizar el tema sobre el cual existen posturas contrapuestas. Este consiste en su relación con respecto al resto de leyes orgánicas. Por el complejo modelo del Estado español, su sistema cuenta con leyes orgánicas estatales y regionales. Sobre la relación

---

<sup>19</sup> Recordemos que con anterioridad se marcó que existieron dos formas de acceder a la autonomía finalizada la dictadura de Franco: la rápida y la lenta. La forma rápida implicaba un procedimiento especial que requería el plebiscito favorable de los estatutos de autonomía en el inicio de la Segunda República Española. Este es el procedimiento especial al que hace referencia Tornos Mas.

del Estatuto y el primer tipo de leyes orgánicas se ha determinado que la naturaleza de su relación se basa en el principio de competencia y no de jerarquía en el marco de la reserva legal que la Constitución ha dispuesto para ciertas leyes. En palabras de Tornos esto significa que la “coherencia del sistema legal se logra a través del recurso al criterio competencial, pero no recurriendo a un sistema jerárquico de ordenación normativa” (Tornos Mas, 1980, p. 160).

Los españoles han logrado resolver en gran medida los problemas que puedan situarse por la relación de estas normas jurídicas en razón del principio o criterio de competencia —lo cual será analizada con mayor amplitud en el capítulo III—. Esto debe recordarnos que el criterio de jerarquía no es siempre absoluto. No podemos pretender solucionar todos los problemas lógicos del ordenamiento jurídico únicamente con este criterio, que resulta por sí solo insuficiente y reducido por la naturaleza dinámica del derecho como sistema.

La discrepancia en la doctrina española se origina por la relación entre el estatuto y las leyes orgánicas regionales. Recordemos que el Estado regional permite que la potestad legislativa sea ejercida también por las comunidades autónomas con sus órganos legislativos con base en la repartición de competencias establecidas en la constitución.<sup>20</sup>

Para Joaquín Tornos Mas y la gran mayoría de juristas españoles, el Estatuto de Autonomía debe necesariamente tener una relación de jerarquía con las leyes orgánicas regionales. Esta postura se justifica a través de un criterio material. Según el autor, basándose en el mandato que la Constitución española hace en el artículo 147, en el que se establece que los estatutos de autonomía como una norma institucional básica de la Comunidad Autónoma implica un reconocimiento implícito de un rango jerárquico superior, debido a que estas leyes

---

<sup>20</sup> Recordemos que en la Constitución española se establecieron tres tipos de competencia. Es exclusiva cuando corresponde al Estado desarrollar la ley básica, pero también las leyes denominadas de desarrollo. Así también está reservado al Estado su ejecución. Es concurrente cuando el Estado desarrolla la ley básica y corresponde a las comunidades autónomas las leyes de desarrollo, la potestad reglamentaria y de ejecución; y es compartida cuando corresponde al Estado toda la legislación y la potestad de ejecución a la comunidad autónoma.

orgánicas regionales pueden ser emanadas “a partir de la creación de la Comunidad Autónoma y sus órganos de gobierno por el propio estatuto” (Tornos Mas, 1980, p. 166).

El carácter de paccionada del que goza el estatuto de autonomía es otro motivo por el cual se sostiene una supremacía en términos de jerarquía. Esto se debe a la legitimación diversa que el concepto implica en favor del estatuto de autonomía. A criterio de los autores que defienden esta posición, este elemento “permite establecer entre ellos una gradación jerárquica” (Tornos Mas, 1980, p. 166).

La posición no es unánime en la doctrina española. Para Cesar Aguado Renedo (1993, p. 185) el Estatuto de Autonomía “es una ley que se ubica en el mismo plano jerárquico que el resto de las leyes no sólo estatales”. Sostiene que es necesario interrogarse si la relación existente entre una norma como fuente de producción formal respecto de otra “implica necesariamente superioridad jerárquica” (Aguado Renedo, 1993, p. 192).

Aguado reconoce los criterios señalados por Kelsen en la *Teoría Pura del Derecho* sobre la “razón de validez”. Esto implica que el estatuto de autonomía sea, en sentido formal, superior a las leyes orgánicas regionales al establecer en su contenido procedimientos como: mayorías, votos necesarios y demás procedimientos referentes a la aprobación de las leyes orgánicas regionales. Recordemos que para Kelsen, en la misma obra, “la norma que determina la creación de otra es superior a ésta; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera” (citado por Aguado Renedo, 1997, p. 190). Pero el argumento central por el cual Aguado Renedo se distancia de esta teoría está en que las leyes autonómicas no encuentran siempre su razón material en el estatuto de autonomía. Para Aguado Renedo (1997, p. 188), la potestad que tiene el legislador autonómico no proviene del estatuto de autonomía, sino de un mandato constitucional. En este marco, el estatuto de autonomía se limita únicamente a conceder “de acuerdo con el principio dispositivo” esta potestad legislativa gozando de la misma naturaleza que el legislador estatal; en palabras de Aguado Renedo (1997, p. 188): “la

norma de control de validez material de la ley autonómica no siempre será el Estatuto de Autonomía”.

Esta posición encuentra en la habilitación de validez formal y material un argumento central importante para establecer que no puede existir una jerarquía normativa superior del estatuto de autonomía sobre las leyes orgánicas regionales. Toda vez que no es la norma de habilitación de validez en sentido material de las leyes orgánicas regionales,

habrá veces que el EA no tenga fuerza activa respecto de las leyes autonómicas: en todas aquellas ocasiones en que no sea causa material de ella u no tenga, nada que decir a las misma sobre cómo y en qué medida puedan regular dichos ámbitos. (Aguado Renedo, 1997, p. 188)

Aguado mantiene la postura de que el error sobre este conflicto mantenida entre el estatuto de autonomía y las leyes orgánicas se da por no entender la naturaleza que existe en la relación de estas normas. El autor prefiere sostener la postura que existe una relación dual. En un primer plano existe una relación de fuente en sentido formal, pero en un segundo plano como fuente material, en tanto fija el ámbito material de aplicación. Pero sobre este punto no es absoluta la relación con el Estatuto, debido a que este no siempre es la fuente material, sino también otras leyes orgánicas, y aún “cuando lo hace a de ser siempre de conformidad con los principios constitucionales” (Aguado Renedo, 1997, p. 190). De esta manera, concluye que “el EA es una ley ubicada en el mismo plano jerárquico que el resto de las leyes no sólo estatales, sino también autonómicas, con las que mantiene una relación, pues, no jerárquica, sino competencial” (Aguado Renedo, 1997, p. 192).

Para finalizar con este punto, observaremos cuál es la posición que tiene el Tribunal Constitucional Español sobre este tema. Mediante sentencia 31/2010 de 28 de junio el tribunal analizó la inconstitucionalidad de varios artículos contenidos en el nuevo Estatuto de Cataluña, pero en lo que respecta a nuestro análisis el tribunal dio nuevamente su criterio sobre la naturaleza jurídica de los estatutos de autonomía y su respectiva posición de jerarquía respecto al resto de normas jurídicas.

Así, sobre su jerarquía normativa ha establecido:

[C]umplen una función materialmente constitucional, afirmando que ello no tiene un alcance que vaya más allá de lo doctrinal o académico, sin que les dote de un valor normativo añadido mayor que al que les corresponde a todas las normas que no constituyen la Constitución formal. Expresamente se recuerda que su posición en el sistema de fuentes es el que corresponde a las leyes orgánicas y, por tanto, una posición ordenada en función del principio de jerarquía y de subordinación absoluta con la Constitución (Tribunal Constitucional Español, citado por Ortega Álvarez, 2010, p. 277).

El Tribunal Constitucional es claro al establecer que la naturaleza especial del Estatuto de Autonomía no implica un nivel normativo superior. Esta aclaración puntual por parte del Tribunal Constitucional, se da en el contexto del nuevo Estatuto de Cataluña. Este establece en su contenido que su jerarquía normativa es superior, en términos generales, a las leyes orgánicas, intentando incluso ejercer lo que la doctrina española ha denominado “un poder constituyente prorrogado” al intentar invadir ciertas competencias que la Constitución ha reservado explícitamente de forma exclusiva a ciertas leyes orgánicas. Además, el nuevo Estatuto ha intentado “completar vacíos” constitucionales, aunque sea esa atribución exclusiva del Tribunal Constitucional y, por ende, estrictamente negada a los estatutos de autonomía. También debe notarse que su posición corresponde a la de las leyes orgánicas.

Se escapa, así, la posibilidad de que los Estatutos fuesen concebidos, en tanto que Constitución material, como instrumentos normativos que pudiesen rellenar los vacíos constitucionales con contenidos que, al no poder ser modificados sino por su propio sistema de reforma, se impondrían al resto de las normas estatales (Tribunal Constitucional Español citado por Ortega Álvarez, 2010, p. 277).

La reserva de ley orgánica que tiene el Estatuto de autonomía no es razón jurídica para sostener una superioridad jerárquica respecto al resto de leyes. El tribunal incluso señala que esta reserva convive con otras reservas que también la Constitución hace para otras leyes orgánicas, como la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ortega Álvarez. 2010, p. 277). Por tanto, su relación con el resto de las leyes debe basarse en el principio de competencia o de distribución competencial referido anteriormente por la doctrina.

Miremos brevemente cómo funciona este principio de competencia a través de un ejemplo citado en la sentencia:

Al decir el precepto lo que dice, y no lo que la Sentencia le hace decir, considero que desde el Estatuto se están introduciendo mandatos dirigidos a una institución u órgano del Estado, invadiendo el área constitucionalmente reservada a otra Ley Orgánica específica, la reguladora del Tribunal de Cuentas (art. 136.4 CE), lo que determina la inconstitucionalidad y nulidad del precepto. (Tribunal Constitucional Español, Sentencia 31/2010, 2010)

El contexto al que hace referencia la sentencia se refiere a una disposición que se estableció en el Estatuto de Cataluña de 2006, e interfería con el Tribunal de Cuentas, órgano del Estado cuya regulación estaba reservada a otra ley específica de acuerdo con la Constitución. En este caso puntual, se determina su inconstitucionalidad respecto al mandato referido en el Estatuto de Cataluña. Esta es la forma cómo el tribunal aplica el principio de competencia y cómo conviven, en razón de este principio, las leyes orgánicas incluyendo al estatuto. Esta relación, un tanto *sui generis*, que se produce en el ordenamiento jurídico español está dada por la naturaleza que tienen los estatutos de autonomía y permisibilidad con los que eventualmente podrían invadir, en términos materiales, contenidos que no son de su competencia. En esto influyen variables políticas, por cuanto los catalanes buscan extender sus límites en el campo del autogobierno, asumiendo mayores competencias jurídicas por su característica paccionada anteriormente descrita.

Así, para concluir con la posición del Tribunal Constitucional Español que, en todo caso, es la interpretación auténtica del tema, hemos de recalcar que

la relación de los Estatutos con el resto de las fuentes normativas estatales, sean éstas leyes orgánicas o legislación ordinaria, incluida la básica. La primera relación está presidida por el principio de jerarquía y absoluta subordinación de los Estatutos a la Constitución. La segunda está presidida por el principio de atribución competencial, que está contenido en la propia Constitución, de forma que una vulneración de los respectivos espacios competenciales estatales o autonómicos, lo que supone es una vulneración de la propia Constitución. (Ortega Álvarez, 2010, p. 278)

El estatuto de autonomía en España es una ley orgánica. Su característica paccionada no es un criterio que determine una jerarquía superior al resto de leyes orgánicas, tanto estatales como regionales, del ordenamiento jurídico español. Respecto a la Constitución, esta se da por el principio de jerarquía, lo cual implica su subordinación a la Constitución, mientras que su relación respecto al resto de leyes orgánicas ha de entenderse con el principio de competencia

y no de jerarquía. Lo importante del análisis desarrollado hasta aquí es resaltar los elementos diferenciadores en la naturaleza jurídica del estatuto de autonomía español respecto al ecuatoriano, que se analizará más adelante. El principal elemento diferenciador concierne al procedimiento de aprobación como ley orgánica, con una característica paccionada, así como una relación compleja con respecto a las leyes orgánicas regionales que produce su propia institución: la región por la potestad legislativa que ostentan las comunidades autónomas, reconocida en la Constitución.

## **1.2 La regionalización en el Ecuador**

En los últimos años en el Ecuador se han abierto varias investigaciones académicas que han dado paso al debate en el país sobre un reordenamiento territorial regional con la descentralización y autonomía administrativa como ejes fundamentales en la construcción de este proceso. Pero la regionalización en el Ecuador no es un aspecto reciente. El historiador Juan José Paz y Miño Cepeda (2007) identifica tres etapas que consolidaron la regionalización. La primera se encuentra en la época del Tahuantinsuyo, que integró distintas culturas del Ecuador; una segunda etapa, en la época colonial, donde se afianzó el territorio que actualmente es la República del Ecuador y, finalmente, la tercera en el siglo XVIII donde se consolida lo que Juan José Paz y Miño Cepeda denomina como “regionalización básica”.

Esta regionalización básica consiste en la regionalización vertical del territorio ecuatoriano que integra a las regiones naturales del Ecuador, sobre todo de la Costa con Guayaquil como polo de desarrollo y la región sierra con Quito como eje regional. Sin embargo, la propuesta de regionalización hoy ha tomado otra estructura: se habla de una regionalización horizontal que pueda integrar, de ser posible, las tres regiones naturales continentales del Ecuador. “La complejidad de la administración estatal y los límites del centralismo en la época contemporánea exigen la reestructuración administrativo-territorial del

país, que ha tomado conciencia nacional con las aspiraciones y demandas por descentralización y autonomías” (Paz y Miño, 2007, p. 49).

A partir de la idea de consolidar una regionalización horizontal, se han desarrollado varias propuestas con el desafío de buscar un reordenamiento territorial regional que permita un mayor desarrollo y complementariedad territorial entre Costa, Sierra y Oriente.

El desafío por crear regiones horizontales tiene por base la ruptura de los esquemas regionales verticales y del centralismo estatal debida a diversos procesos antes descritos, a los que ha acompañado una nueva conciencia descentralizadora y autonomista en el país. Sin embargo, subsisten localismos y regionalismos, movilizados incluso por razones de lucha o hegemonía en el poder y no solo sustentados en identidades específicas. (Paz y Miño, 2007, p. 49)

A continuación, observaremos algunas propuestas recientes sobre la regionalización y autonomía, algunas de ellas con base en la regionalización horizontal.

### **1.2.1 Propuestas de regionalización de José Bolívar Castillo**

Parte de los resultados presentados por la consultora Orston fueron tomados con posterioridad por el exalcalde de Loja y diputado por la provincia homónima, plasmados en la obra *Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional, el caso de la región sur del Ecuador* (2002). Su propuesta fue presentada al entonces Congreso Nacional, donde no tuvo espacio siquiera para el debate legislativo. Sin embargo, la propuesta de Castillo sirvió más adelante para el modelo de regionalización que se intentó implementar en la SENPLADES durante el gobierno de Rafael Correa.

La propuesta de Castillo consistía en la creación de siete regiones conformadas por todas las provincias existentes a la fecha.<sup>21</sup> Castillo se basó en el criterio de las unidades geoeconómicas que eran los denominados organismos de desarrollo regional, uno de los elementos que se implementó de los resultados de Orston en el Ecuador. Las regiones serían el

---

<sup>21</sup> Recordemos que la provincia de Santa Elena y Santo Domingo se conformaron en el año 2007.

principal ente territorial del país para la desconcentración de competencias y eran las siguientes, según lo referido por Suing (2016, p. 162):

- Región 1, *Norte*, conformada por: Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos
- Región 2, *Centro Norte*, conformada por: Pichincha y Napo
- Región 3: *Región Central*, conformada por: Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza
- Región 4, *Región del Pacífico*, conformada por: Manabí y Galápagos
- Región 5, *Cuenca del Río Guayas*, conformada por: Bolívar, Guayas y Los Ríos
- Región 6, *Cañari*, conformada por: Azuay, Cañar Y Morona Santiago
- Región 7, *Región Sur*, conformada por: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe

De la propuesta de Castillo podemos inferir que las regiones en el Ecuador representaban una forma de organización territorial no basada en el principio dispositivo. Las regiones en su propuesta no se basaban en un criterio de afinidad histórica, sino más bien en un equilibrio regional sustentado en las regiones naturales del Ecuador. Salvo el caso de la Región 2, conformada por Pichincha y Napo, así como la Región 4, conformada por Manabí y Galápagos, todas las regiones contaban con tres provincias: una por cada región natural del Ecuador.

### **1.2.2 Proyecto de la Ley Orgánica del Sistema Autonomico de 2006**

Uno de los antecedentes más recientes sobre las regiones autónomas en el Ecuador se encuentra en el proyecto de “Ley Orgánica del Sistema Autonomico de 2006”, apoyado por el entonces alcalde Guayaquil, Jaime Nebot, y Joffre Campaña. A criterio de José Suing (2016), se considera que el proyecto de ley no fue aprobado debido al débil sustento constitucional y los pocos pactos políticos que se realizaron en el contexto del proyecto de ley anteriormente mencionado.

En efecto, al analizar el texto constitucional del año 1998, vigente a la época del proyecto de ley, encontramos que los gobiernos autónomos no eran compatibles con la Constitución ecuatoriana. Esta conclusión se puede inferir de la lectura de los artículos 224 y el 228 de la Constitución, que se encuentran en el título once, referente a la organización territorial y descentralización:

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

En el artículo 224 de la Constitución del año 1998 se disponía que la administración territorial y política se organizaría con las provincias, cantones y parroquias. También fueron instituidas las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, desarrolladas más adelante en la propia Constitución del 2008. Sin embargo, el subnivel de gobierno descrito en el proyecto de ley no era reconocido por la Constitución<sup>22</sup>. El artículo 228 del capítulo tres, título once, en donde se hace referencia a los gobiernos seccionales autónomos establece:

Artículo 228.- Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. (CRE, 1998)

En las motivaciones del proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonomo de 2006, se establecía que la autonomía era un derecho consagrado en la Constitución a lo largo del título referido sobre la organización territorial y descentralización, lo que para los autores de este proyecto constituía un sustento constitucional para garantizar la viabilidad de la creación de los gobiernos autónomos. Este análisis es discutible porque, si bien la autonomía administrativa y política estaba consagrada en la Constitución, al mismo tiempo estaba instrumentalizada para los niveles de gobierno, que podían ejercer dicha autonomía en el marco de los gobiernos seccionales. Estos, creados por la propia Constitución y recalcados en el

---

<sup>22</sup> Los municipios, consejos provinciales y demás gobiernos seccionales tenían el carácter de autónomos, pero no existía un subnivel denominado “gobierno autónomo” como tal más allá de los descritos.

artículo 228 de la Constitución, definen de forma explícita cuáles eran estos gobiernos seccionales autónomos: los consejos provinciales, órgano de gobierno de la provincia, los consejos municipales, órgano de gobierno de los cantones, las juntas parroquiales, órgano de gobierno de las parroquias, y los que regulen a las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Como se puede observar, no fue establecido el “gobierno regional autónomo” dentro de los gobiernos seccionales.

Hay otro elemento en las motivaciones del proyecto de ley que puede ser motivo de análisis, el cual hace referencia a “expedir una ley que regule el efectivo ejercicio de la autonomía que consagra la constitución y norme las organizaciones especiales” (Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autónomo, 2006, considerandos)<sup>23</sup>. Haciendo un análisis sistemático de la constitución de 1998, el único artículo que puede ser de sustento para creer que los gobiernos autónomos podrían entrar dentro de las organizaciones especiales sería el artículo 238, el cual establece:

Artículo 238.- Existirán **regímenes especiales** de administración territorial **por consideraciones demográficas y ambientales**. Para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambiente. La ley normará cada régimen especial. Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar. En lo demás, cada sector se regirá de acuerdo con lo que establecen la Constitución y la ley. La ley podrá crear distritos metropolitanos y **regular cualquier tipo de organización especial**. Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo relativo, especialmente en las provincias limítrofes. (CRE, 1998)<sup>24</sup>

Como resultado de la interpretación sistemática de la constitución de 1998, debemos observar que dichas organizaciones especiales no son otras que las establecidas en los regímenes especiales por razones demográficas y ambientales, como el caso previsto para la

---

<sup>23</sup> El Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autónomo nunca pasó de ser un proyecto. Por tanto, no fue publicado nunca en el registro oficial (y tampoco se encuentra entre las referencias de este trabajo). Debo a la gentileza del Lic. Luis Utreras haber podido acceder a una fotocopia del documento para desarrollar este estudio. Interesados en el tema pudieran encontrar el documento en el portal digital del Diario el Universo : <https://www.eluniverso.com/2006/10/02/0001/1220/3BD5872C2D9B483AB64D5A36FE4A4931.html>

<sup>24</sup> El resaltado me pertenece.

Provincia de Galápagos. Por otra parte, la Constitución omite de forma explícita a los distritos metropolitanos<sup>25</sup> en el artículo 224 y 228. No obstante, en el artículo 238 se establece su creación a través de la ley en aras de establecer otra forma de organización territorial y de gobierno descentralizado bajo disposición del constituyente. Esto hubiera facilitado un acceso a los entes autónomos descentralizados, como el caso del distrito metropolitano. Aunque hubiera sido este el espacio para establecerlo, el constituyente no lo hizo. Cuando se hace referencia a regular cualquier tipo de organización especial, hay que tener especial atención al verbo que se usó: “regular”, distinto al que se establece para los distritos metropolitanos, el cual es “crear”.

Basar la motivación de la creación de los gobiernos autónomos de esta parte particular de la Constitución de 1998, representaba en sí una interpretación forzada. Cuando el constituyente dispuso regular cualquier tipo de organización especial, creemos que no hacía otra cosa que referirse nuevamente a los regímenes especiales y su estructura. Desde luego, el análisis sobre la constitucionalidad en general de este proyecto de ley puede ser ampliamente discutido, como es propio en el Derecho. Sin embargo, profundizar sobre este análisis escapa a nuestro objeto de estudio.

Eso sí, la presunción de que el proyecto de ley no tenía suficiente sustento constitucional no es razón para no analizar su contenido, pues resulta un antecedente importante para el análisis de las regiones autónomas y distritos metropolitanos autónomos en la Constitución 2008. Más allá del análisis jurídico que podamos hacer sobre el proyecto, es importante considerar la importancia que tomó el tema de la descentralización y la organización territorial y de gobierno a través de gobiernos autónomos con mayor descentralización en el Ecuador que anteceden al proyecto de 2008.

---

<sup>25</sup> Recordemos que para la fecha ya se había creado el Distrito Metropolitano de Quito mediante Ley Orgánica, único distrito metropolitano creado a la época.

Con respecto a los temas relevantes de este proyecto se debe señalar que la propuesta de esta ley orgánica tenía algunas bases del modelo español abordado en los títulos precedentes, pero con las distancias propias que debían establecerse para el Ecuador. Sus autores tenían claro que el Estado era unitario y que era dentro de este marco donde se desarrollaba un nivel de mayor descentralización. Eso se desprende de lo inferido en el artículo 2 de este proyecto de ley: “La autonomía que esta ley regula no incluye el atributo de soberanía, que es exclusivo del Estado ecuatoriano” (Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonomico, 2006, considerandos)<sup>26</sup>.

El procedimiento estaba basado en el principio dispositivo. La ley no establecía los gobiernos autónomos que debían crearse, como en la propuesta de José Bolívar Castillo. En términos de la propia ley, el proceso era voluntario: para su acceso se requería una resolución mayoritaria del órgano de gobierno respectivo, pero esta no era la única forma de acceder al régimen de gobierno autónomo. El proyecto de ley establecía que también se podía realizar a través de una consulta popular, proceso que, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 3, no era concurrente respecto a la primera opción. Los gobiernos seccionales autónomos que podían acceder a este régimen eran los municipios, los distritos metropolitanos, y los consejos provinciales.

Se habla ya de un estatuto autonómico, cuya función como norma jurídica sería la de regular la estructura, organización y procedimientos del gobierno autónomo. De acuerdo con el proyecto de ley, el Estatuto de Autonomía debía ser elaborado por la Asamblea Legislativa del respectivo gobierno autónomo. Esta asamblea debía integrarse de acuerdo con el artículo 5 del proyecto de ley por “los concejales y/o consejeros de los Municipios y/o Consejos

---

<sup>26</sup> *cf. supra* n. 23

provinciales y/o Distritos Metropolitanos asociados” (Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico, 2006, considerandos).<sup>27</sup>

Sobre el estatuto de autonomía debe advertirse que no existen muchas referencias en el proyecto de ley, quedando varios elementos formales y materiales en el vacío. Un primer problema para dicha norma jurídica, tal como fue planteada, era que el estatuto debía ser aprobado con posterioridad a la creación del gobierno autónomo. La denominada Asamblea Legislativa, una vez constituida, debía aprobar el estatuto. No hacía falta que este pase por un proceso de aprobación en el congreso nacional, ni tampoco que los habitantes del territorio del futuro gobierno autónomo pudieran manifestar su voluntad sobre dicho estatuto de manera directa o que se establezca un control constitucional. Lo que sí hacía el proyecto de ley era establecer el marco normativo bajo el cual debía expedirse el estatuto. Este marco estaba delimitado por la Constitución, el proyecto de ley que pretendía aprobarse y otras “leyes pertinentes”.

En cuanto a los requisitos para la conformación del gobierno autónomo, existe una diferencia. Respecto al régimen actual de las regiones autónomas en el Ecuador, en la Constitución del año 2008, una de las diferencias más sustanciales es que el proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico permitía que con un solo gobierno seccional autónomo, de los referidos anteriormente, se pudiera acceder al régimen del gobierno autónomo. Esta situación no está permitida para la conformación de las regiones autónomas actualmente, donde se requiere de al menos dos provincias para su conformación. De acuerdo con José Suing (2016, p. 75) esto tiene una razón más política que técnica. Según su criterio, el proyecto de ley de 2006 sobre el sistema autonómico permitía acceder al régimen autonómico porque “desde Guayaquil, siempre se ha alentado la autonomía, pero en el modelo español, así lo ha señalado

---

<sup>27</sup> *cf. supra* n. 23

Jaime Nebot y Joffre Campaña, quienes han participado de manera activa en los dos proyectos de autonomía provinciales”. Por esta razón era importante que al gobierno autónomo se pudiera acceder de forma individual, término al que hace referencia el proyecto de ley. Esta cuestión marca una diferencia fundamental respecto a lo que se propuso en la Constitución del año 2008 sobre las regiones autónomas: el proyecto buscaba más bien un equilibrio regional, que será analizado con mayor detalle más adelante.

El requisito que se establecía para acceder al gobierno autónomo se refería a la población. En el artículo 4 del proyecto de ley se determinaba que se necesitaba que la población ya sea propia o sumada, sea superior a los doscientos mil habitantes para acceder al régimen autonómico. Si el proceso era asumido de forma individual, el gobierno seccional autónomo se convertiría en gobierno autónomo de la siguiente manera de acuerdo con dicho artículo:

Si el acceso al régimen autonómico tiene su origen en las decisiones de un único Municipio, Distrito Metropolitano o Consejo Provincial, dicho organismo seccional, se convierte en Gobierno Autónomo de la respectiva comunidad territorial y reemplaza al Distrito Metropolitano, Municipio o Consejo Provincial respectivo. (Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico, 2006, art. 4)<sup>28</sup>

El proyecto de ley se conformaba por diecisiete artículos, pero no tuvo los sustentos necesarios para ser defendido en el entonces Congreso Nacional del Ecuador. Sin embargo, el proyecto de gobierno autonómico se posesionó en la agenda política del país, de manera que, a criterio de José Suing (2016), el proyecto de las regiones autónomas consagrado en la constitución del 2008 fue una respuesta a las demandas de autonomía solicitadas por varias provincias en el proyecto de ley antes mencionado. Esto, claro, con nuevos matices que marcaron amplias diferencias, las cuales serán objeto de análisis en el siguiente capítulo.

---

<sup>28</sup> *cf. supra* n. 23

### 1.2.3 SENPLADES, 2007

La propuesta de regionalización del Ecuador se recogió finalmente en la Constitución del Ecuador 2008. En el proceso de Montecristi existieron varios factores que influyeron en la consolidación del proyecto de las regiones autónomas como de los distritos metropolitanos autónomos. Siendo estos los entes territoriales que nos corresponde investigar, por cuanto se tratan de nuestro objeto de estudio, el estatuto de autonomía está definido como su norma jurídica básica institucional.

Existen varias aristas que debemos considerar al momento de analizar el proyecto de regionalización vigente en la actual Constitución. Para ello haremos un análisis de la propuesta previa al proyecto constituyente, recogido por Pabel Muñoz en “Estado regional autónomo para el Ecuador”, donde participaron varios profesionales como parte del cierre del Programa de Apoyo a la Descentralización, PAD-2007<sup>29</sup>. Aquí se recoge la propuesta de regionalización del país, así como el proceso de “inducción” que empezó el Ejecutivo a través de la regionalización administrativa mediante el Decreto Ejecutivo 878 del 8 de febrero de 2008 y el proyecto de regionalización de la entonces Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

El artículo de Pabel Muñoz, quien sería el titular de SENPLADES años más tarde, recoge el marco teórico del proyecto con anterioridad al proceso constituyente. Establece pautas de sus objetivos y de varios elementos para su configuración. Algunos se recogieron en la Constitución de 2008, otros no. En palabras de Muñoz (2008, p. 339-340), la propuesta representa en sí una reforma

que parte de la premisa de que una nueva estrategia de desarrollo requiere un nuevo modelo de Estado [...] que fije un modelo de gestión pública moderno, descentralizado y abierto a los procesos de control y rendición de cuentas. [...] En este esquema, la organización territorial del Estado es el punto de partida y el punto de llegada de un proceso de transformación sustancial del país que conlleva modificar la gestión estatal y la distribución espacial/territorial del poder.

---

<sup>29</sup> A continuación, se hará alusión a este documento como parte del artículo referido de Muñoz (2008).

La descentralización del Estado se fija como premisa básica dentro de los objetivos del proyecto, cuyo fin es la transformación del país, para la cual es necesario un replanteamiento de la organización territorial. Se habla de una reforma necesaria a la organización territorial del país, así que el proyecto no desconoce sus antecedentes, como el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autónomo de 2006, detallado anteriormente. Más bien se define como una respuesta a las propuestas de descentralización y demandas de autonomía de los gobiernos seccionales, como veremos más adelante, pero con matices propios.

El proyecto parte de la creación de un nuevo subnivel de gobierno (las regiones), pero con un objetivo que caracteriza la naturaleza de este proyecto: el equilibrio territorial. De esta forma, se da paso a un país policéntrico del cual resulte un territorio más equitativo. En este proceso las regiones deberían pasar a un nivel de gobierno intermedio entre el gobierno central, las provincias y cantones, con un nivel de respuesta eficaz para satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos en todos los servicios públicos y los objetivos de desarrollo fijados para el país. Deducimos este planteamiento de la sección referente a “Organización y desarrollo territorial” del texto antes citado, donde se establece que:

[...] dos órdenes de razones se pueden esgrimir en favor de la regionalización:

- La primera tiene que ver con una necesaria búsqueda de un nuevo equilibrio territorial, político y socioeconómico. ¿Cómo contrarrestar el excesivo peso de las dos metrópolis? ¿Cómo empezar a construir un país policéntrico que integre territorialmente al Ecuador, que haga el espacio nacional más equitativo, solidario y justo?
- La segunda razón responde a la necesidad de un nivel político, administrativo y territorial intermedio. Se espera que las nuevas regiones no solamente tengan una talla geográfica intermedia, entre el nivel nacional y el cantonal, sino, sobre todo, que sean legítimas intermediarias, eficaces y potentes entre esos niveles. (Muñoz, 2007, p. 360)

En el proyecto de regionalización, que se trabajó con anterioridad a la Asamblea Constituyente 2008, era importante “configurar unidades de contigüidad geográfica en base a la indispensable integración de dos o más provincias” (Muñoz, 2007, p. 361), lo que constituye una importante diferencia frente al Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autónomo de 2006. En el nuevo proyecto de regionalización, el acceso al régimen de regionalización autónoma debía darse con la participación de, al menos, dos provincias en su conformación. De esa

manera, se podría lograr los objetivos del desarrollo territorial y la consecución de un país policéntrico, propuesta que de hecho fue recogida en la Constitución 2008, asunto que se analizará en el siguiente capítulo.

Al unísono, la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES, s. f.) en el programa para la implementación de la Regionalización del Ecuador<sup>30</sup> estableció dentro de su presentación los siguientes parámetros:

La construcción de un nuevo modelo de Estado con énfasis en las estructuras regionales desconcentradas comprende tres grandes desafíos que tienen que ver con: 1) la territorialización de la política pública para atender necesidades específicas de los distintos territorios, 2) planificar y ordenar el uso y ocupación del territorio, 3) reconocer y actuar para fomentar dinámicas regionales que aporten a la concreción del PND y a fomentar el desarrollo endógeno y 4) propiciar una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas regionales (SENPLADES, s. f., p. 3).

La SENPLADES, con anterioridad al Decreto Ejecutivo 878 del 8 de febrero de 2008, había empezado la planificación de implementación de las regiones administrativas que, en palabras de José Suing (2016, p. 74), “reúne todas las condiciones para ser una suerte de proceso de inducción a favor de la regionalización”. El mapa de regionalización era el siguiente, de acuerdo con la propuesta de la SENPLADES:



**Gráfico 1: Mapa de regiones de planificación**

**Fuente:** (SENPLADES, s. f., p. 3)

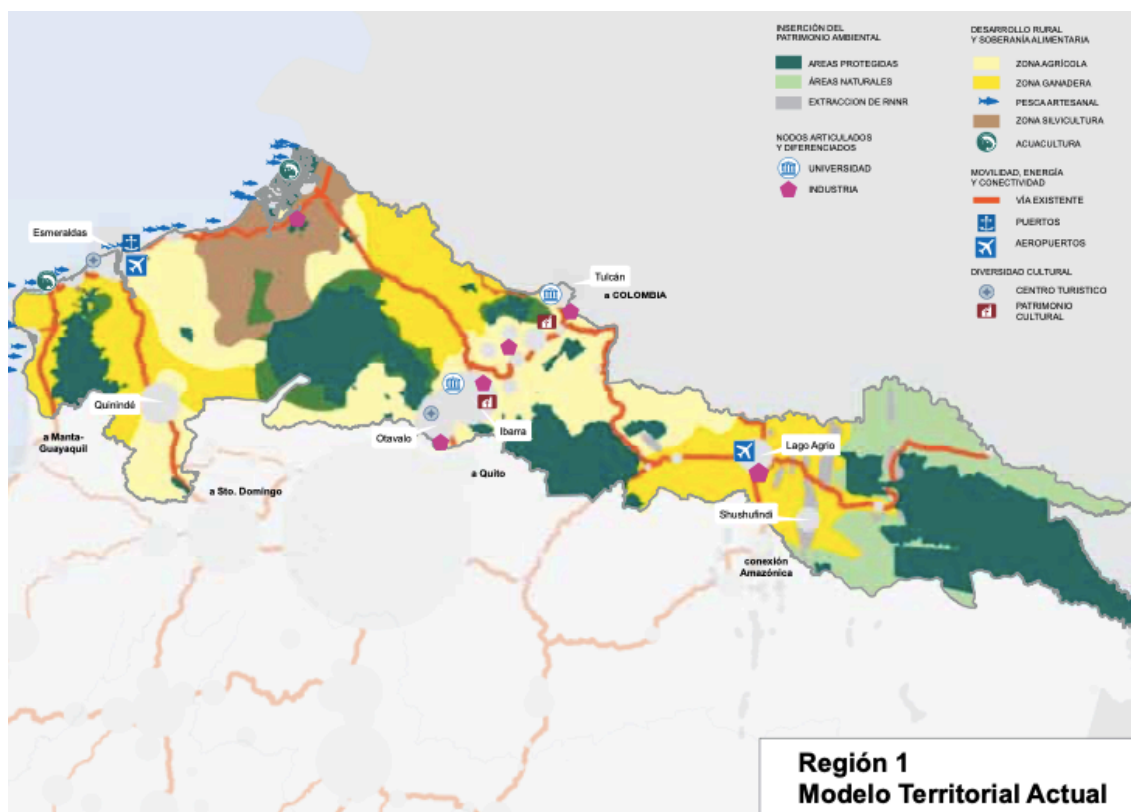
**Elaboración:** (SENPLADES, s.f.)

<sup>30</sup> Este documento no se encuentra fechado, aunque es presumible que date del año 2007, pues es anterior a la última Constitución.

La Región 1 se encontraba conformada por Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos; la Región 2, por Pichincha, Napo y Orellana; la Región 3, por Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo; la Región 4 por Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas y Galápagos; la Región 5, por Santa Elena, Guayas, Los Ríos y Bolívar; la Región 6 por Cañar, Azuay y Morona Santiago; y la Región 7 por El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.

También se detalla el trabajo realizado por las Subsecretarías Regionales, entidades que ya habían empezado el trabajo de diagnóstico territorial para la “definición del sistema territorial futuro” (SENPLADES, s. f., p. 7). Podemos detallar, como referencia, el trabajo recogido por la Subsecretaria Regional 1, donde se identifica como uno de los grandes problemas de la región el alto nivel de pobreza por necesidades básicas (que en la región era equivalente al 68.2%). Esto representa un rango mayor al de la media nacional, que era 61.3%. Sucumbíos, provincia que integraba la región, de acuerdo con el análisis, tenía 81.3% de porcentaje de pobreza sobre necesidades básicas (SENPLADES, s. f.). Esta mención reafirma los puntos de diagnóstico iniciales del proyecto de regionalización a los cuales la propuesta intentaba hacer frente: el claro desequilibrio existente por el modelo territorial provincial.

La propuesta de la SENPLADES buscaba una integración de las provincias para lograr una redistribución de los recursos entre ellas por medio de distintas variables. En el orden de lo económico, a través de las actividades productivas de cada provincia; por medio de puertos y aeropuertos. Asimismo, buscó constituir nuevos territorios policéntricos dentro de la propia región a través de la repotenciación de instituciones académicas y culturales, como universidades, para evitar migraciones a las ciudades de Quito y Guayaquil.



**Gráfico 2: Modelo territorial de la Región 1, proyectado antes de 2008**

**Fuente:** (SENPLADES, s. f., p. 12)

**Elaboración:** (SENPLADES, s.f.)

Retomando el proyecto de regionalización recogido en el texto de Pabel Muñoz (2008), es menester observar las diferencias que tomaba el proyecto respecto a las propuestas precedentes. Los preámbulos del proyecto reconocen los elementos comunes como “la necesidad de un nuevo modelo de gestión, la implementación de una nueva organización político administrativa en el país con nuevos niveles intermedios de gobierno, un mayor nivel de autonomía política, administrativa y financiera con un correcto plan de descentralización” (Muñoz, 2008, p. 340). Sin embargo, también se identifican las siguientes falencias de los proyectos precedentes:

- Escaso énfasis en los nexos entre descentralización y desarrollo territorial, su dimensión productiva y el proceso de reordenamiento político, administrativo y espacial del país.
- Nula preocupación por la articulación de las variables ambientales (recursos marítimos, subsuelo, cuencas hidrográficas) y el proceso de descentralización.
- Insuficiente profundización en el aspecto fiscal de la descentralización.
- Falta de precisión sobre los mecanismos participativos en los diferentes niveles de gestión.

- Poca claridad en las formas y modos de articulación entre las ‘nuevas’ instancias subnacionales y el Estado central. (Muñoz, 2008, p. 341)

El punto uno de la referencia citada tiene una clara alusión al proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico de 2006. Recordemos que el proyecto buscaba un mayor nivel de autonomía política y administrativa con una mayor generación de recursos, propuesta que se criticó porque suponía el desarrollo de un solo subnivel de gobierno. El proyecto de ley permitía que un solo cantón o provincia pudiera acceder al régimen de autonomía, lo que marcó una notable diferencia con el proyecto que nos encontramos analizando, donde era necesaria la participación de al menos dos provincias para acceder a la consolidación de una región autónoma. En palabras del proyecto, esto significaba “desarrollo territorial”. Por otro lado, las nuevas matices que recogía el proyecto son las siguientes:

Se ha visto entonces, indispensable llegar a construir una propuesta de sólida elaboración técnica y de concertación técnico-política y ciudadana, con el fin de plantearla como la base de un nuevo pacto territorial y un proyecto de país.

Ello implica:

- Desencadenar un nuevo proceso de desconcentración y descentralización que elimine la superposición de funciones en el territorio.
- Repensar el nivel intermedio de gobierno para facilitar la articulación entre las instancias centrales y locales.
- Construir unidades territoriales inteligentes con mayores posibilidades de desarrollo e integración territorial.
- Vincular los objetivos del desarrollo nacional con las expectativas locales de desarrollo.
- Conectar la representación política con los intereses ciudadanos y el desarrollo de los territorios.
- Racionalizar el uso de los recursos fiscales.
- Generar una respuesta políticamente viable a la demanda de autonomías existente. (Muñoz, 2008, p. 341)

Es claro, por las ya múltiples referencias realizadas, que la propuesta sentó sus cimientos en el desarrollo integral de los territorios a través de la conformación política y administrativa de un nuevo subnivel de gobierno como escalón intermedio entre el gobierno central y los otros subniveles de gobierno. Esto implica la generación de mayores ingresos fiscales para la realización de obras por parte del gobierno regional, lo que, en consecuencia, representa un mayor nivel de autonomía política. La propuesta previa al proceso constituyente

fue íntegra y establecía incluso la ruta en cuanto a términos formales para la consecución del Ecuador regional. Muñoz describe en el proyecto que las regiones han de integrarse por al menos dos provincias en cada región y se habla del analizado estatuto de autonomía: esta norma jurídica no solo debía otorgar mayor autonomía en sus competencias desde la propuesta, sino que debía también permitir la reestructuración de sus instituciones políticas en el ejercicio de su autonomía.

Tomando en cuenta la coyuntura actual, las pautas clave que se proponen para el diseño de regiones son las siguientes:

- Una región deberá integrar espacios contiguos y no separados.
- Contará con recursos naturales y espacio que comprendan, de preferencia, los diversos niveles altitudinales que caracterizan al país. Así, cada división político-administrativa obtendrá ventajas comparativas de las condiciones espaciales.
- Para no reforzar desequilibrios regionales, la demografía de las regiones deberá ser equiparable.
- Una región deberá garantizar posibilidades de desarrollo sustentable a partir de su situación socioeconómica actual.
- El criterio final para el diseño de una región será el de su viabilidad político-administrativa. Y si fuese posible se buscará que las partes compartan su bagaje histórico y cultural. (Muñoz, 2008, p. 344)<sup>31</sup>

La propuesta no implicaba un proceso que dependiera de la voluntad política de las provincias solamente. La consolidación de las regiones autónomas partía del presupuesto de que eran una meta obligatoria para todo el país. Se daban incluso las pautas referentes a los plazos y otros detalles para guiar el acceso al régimen de las regiones autónomas en el Ecuador, definido de la siguiente forma:

- A la conformación de regiones se llegará en un tiempo perentorio gracias a estímulos y sanciones que promoverán la integración de provincias, unidas política y administrativamente. La clave está en que el proceso tenga fecha de llegada común para todos (se plantean dos periodos de gobierno).
- Un estatuto autónomo no apunta a la constitución de un sistema federal ni de otras instituciones políticas o fiscales distintas a las previstas en la Constitución; en cambio, permitirá un rediseño de las instituciones políticas regionales en cuanto no se opongan a los principios constitucionales del país.
- Los gobiernos seccionales dispondrán de fondos provenientes de transferencias obligatorias e inmediatas y tendrán posibilidades de captar recursos y efectuar una distribución fiscal directa; lo cual estimulará sus aportes a un desarrollo socioeconómico sustentable y solidario.

---

<sup>31</sup> Nótese que la consideración de variables afines a la identificación histórica y cultural solo debían ser tomadas en cuenta si fuese posible. No es la razón central para la consolidación del proyecto, observación cuya importancia será notada más adelante.

Esta posibilidad de captar recursos crecerá si dichos gobiernos acceden al estatuto de región autónoma. (Muñoz, 2008, p. 345)

Varios de los matices establecidos en el proyecto fueron en efecto recogidos por la Constitución del Ecuador en el año 2008. La disposición transitoria 9 de la Constitución determinó que el plazo para la conformación de las regiones autónomas sería regulado por la ley que tratara la descentralización territorial, pero que en ningún caso excederían los ocho años a partir de la entrada en vigencia de dicha ley. Esto coincide con la propuesta de los dos periodos de gobierno referidos en el proyecto. Recordemos que la ley que regula la descentralización territorial fue el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que entró en vigencia en octubre de 2010. Sobre este punto volveremos con mayor profundidad más adelante.

Otro elemento recogido fue la propuesta del estatuto autonómico como norma jurídica institucional básica, cuya existencia, está claro, no configuraba un Estado federal. En el análisis hecho por Muñoz se aclara que el proceso no debía ser voluntario. Una de las motivaciones que establecía el proyecto era que los GAD regionales tendrían la posibilidad de captar mayores recursos y participar de los ingresos fiscales de forma directa. Podían ejercer esta capacidad en un mayor nivel al momento en que accedieran al régimen de región autónoma, lo que representaba mayores ingresos para las provincias y demás subniveles de gobierno. También se había previsto el plan de acción respecto a la elección de autoridades. Se detalló así que en una primera etapa las elecciones de presidente de la República y Asamblea Nacional serían concurrentes con las regionales. Posteriormente, en la denominada fase dos, debían incluirse en el calendario de las autoridades seccionales, una vez consolidadas las regiones autónomas.

El proceso de acceso al estatuto regional autónomo comprende una fase preparatoria, en la que se formarán regiones de planificación y desconcentración, y una fase posterior: la región se constituye en el nuevo nivel intermedio de gobierno. (Muñoz, 2008, p. 347)

El plan era claro y, en efecto, la fase de preparación se ejecutó: fueron creadas las regiones de planificación dentro del margen de competencias del ejecutivo. En palabras de

Muñoz (2008, p. 360), “el gobierno nacional ha impulsado procesos de reorganización de sus entidades de desarrollo con la intención de impulsar el nivel regional de planificación territorial”. El entonces presidente de la República, Rafael Correa Delgado, mediante decreto ejecutivo No.878 de 8 de febrero de 2008 decretó que la SENPLADES podría organizarse a través de subsecretarías que estarían desconcentradas con el objetivo de realizar la planificación zonal de las regiones. El artículo 6 de dicho decreto disponía:

Art. 6.- Se establecen nueve zonas administrativas de planificación en las siguientes provincias y cantones:

Zona 1: Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos.

Zona 2: Provincias de Pichincha Napo y Orellana.

Zona 3: Provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo.

Zona 4: Provincias de Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas.

Zona 5: Provincias de Guayas, Los Ríos, Península de Santa Elena, Bolívar y Galápagos.

Zona 6: Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.

Zona 7: Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe. (DE-878, 2008)

El Decreto Ejecutivo se ajustaba al plan propuesto, lo que demuestra una sintonía absoluta con el proyecto y las esquematizaciones realizadas por la SENPLADES. Lo único que varió respecto al mapa de regiones de planificación de la SENPLADES fue la zona 4 que, en el Decreto, no incluía a la provincia de Galápagos, a la que colocaba en la zona 5. Por lo demás, el Decreto Ejecutivo se ajustó a los planes iniciales. Meses y años más tarde, el Decreto Ejecutivo fue reformado para recoger las sugerencias que se hacía en el caso particular de Quito y Guayaquil. A criterio de José Suing (2016, p. 74), se dio por “entendido que estas dos ciudades deben tarde o temprano, concluir con el proceso de distritalización metropolitana autónoma”. Sobre el tema, la propuesta de regionalización recogía lo siguiente:

Sobre la base de estas razones se analizaron diversas variables biofísicas, sociales, económicas, de infraestructura y fiscales. A partir de dicho análisis se definió que dado que Quito y Guayaquil tienen un peso preponderante en la estructura espacial y económica del país, estos cantones y sus conurbaciones deben tener un tratamiento diferenciado. Así como el archipiélago de Galápagos, por sus condiciones ambientales, requiere un régimen de conservación particular que garantice su protección y desarrollo. (Muñoz, 2007, p. 361)

Las reformas al Decreto Ejecutivo incluyeron la creación de la zona 8, con la conformación de los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón, y la zona 9, con la

conformación del Distrito Metropolitano de Quito. Se los excluyó, obviamente, de las zonas que integraban anteriormente. Finalmente, se mencionarán los principios en los que se basaba la SENPLADES (s.f.) para su programa de regionalización para el Ecuador. Estos principios son: subsidiariedad, consistente en que “el nivel nacional no asumiría competencias que puedan ser cumplidas eficientemente por otros niveles de gobierno” (SENPLADES, s.f., p. 4); equidad, que permite el acceso igualitario a las oportunidades de desarrollo; cohesión, definida por la promoción de la integración interregional manteniendo el Estado unitario; sustentabilidad, consistente en promover “el equilibrio entre la distribución de la población, e impacto de sus actividades y el medio físico que les da sustento.” (SENPLADES, s.f., p. 5); productividad sistémica, consistente en la implementación de un desarrollo endógeno para satisfacer las necesidades básicas; y seguridad integral, fundamentada en la creación de territorios que sean seguros para la vida, con la reducción de condiciones de riesgos provenientes de causas naturales y antrópicos (SENPLADES, s.f.).

A la fecha de realización del presente capítulo, noviembre 2019, la única fase del proyecto que se ha implementado es la preparatoria con las regiones de planificación y desconcentración creadas en 2008 por el Ejecutivo. El proyecto que tenía sólidas bases, un proceso claro y objetivos plausibles, no superó la fase preparatoria, lo que nos lleva a plantearnos las siguientes interrogantes: ¿qué variables cambiaron en la Constitución del 2008?, ¿qué se logró mantener?, ¿qué factores fracasaron?, ¿por qué no se ha logrado la consecución de las regiones autónomas en el Ecuador? El Dr. Miguel Ángel Bossano, quien fue integrante del Programa de Apoyo a la Descentralización (PAD-2007), en una entrevista personal supo manifestar que las fuerzas políticas que integraron la Constituyente mostraron temor de que se consolide en el Ecuador una real autonomía, pues la propuesta, tal como se había planteado, representaba un verdadero peligro para el poder ejercido por ciertos *cacicazgos* territoriales.

El Dr. Miguel Ángel Bossano (comunicación personal, 28 de mayo 2020), sobre este tema también ha señalado lo siguiente:

La real autonomía territorial implicaba la toma de variadas decisiones dentro de ellas las relacionadas con las finanzas públicas, las necesidades públicas, los servicios públicos y dentro de todo ello la necesaria creación de un sistema tributario nacional con distintos regímenes (nacional, aduanero, descentralizado, etc). El COOTAD no contiene una verdadera descentralización fiscal y ciertamente la reforma constitucional tiene esa debilidad. Si nos percatamos el COOTAD, norma del siglo XXI copia textualmente el régimen tributario municipal de los años 60 del siglo XX cuando las ciudades eran más rurales que urbanas. Un régimen que hasta ahora muy pocos municipios lo pueden aplicar y que en el mejor de los casos les representa un 12% de su masa presupuestaria.

### **1.3 Distrito Metropolitano Autónomo y el Distrito Metropolitano de Quito**

#### **1.3.1 El área metropolitana como forma de organización territorial**

Dentro de la organización territorial del Estado ecuatoriano en la Constitución del año 2008 encontramos el Distrito Metropolitano Autónomo. El artículo 247 de la Constitución dispuso para su formación “el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones” (CRE, 2008), lo que incluye el estatuto de autonomía como su norma institucional básica. Que el estatuto de autonomía sea la norma institucional básica para las futuras regiones autónomas y los distritos metropolitanos autónomos no es la única razón por la cual hemos incluido el estudio del distrito metropolitano en este trabajo de investigación. Existen razones que, por sentido práctico, nos conducen a la necesidad de analizar este tema. Toda vez que Quito es el único Distrito Metropolitano en el país y el único caso en que se habla de la aprobación de un posible estatuto de autonomía,<sup>32</sup> situación que ha colocado a la ciudad en un escenario particular al no cumplir todavía con este requisito, que analizaremos a continuación.

Establezcamos primero el concepto de Distrito Metropolitano. Esta fue la particular denominación que se le dio en el Ecuador a lo que se conoce en la doctrina urbanista y jurídica

---

<sup>32</sup> Analizar el caso del Distrito Metropolitano de Quito resulta importante. El procedimiento que se siga será de seguro el precedente para varios vacíos que dejó la Constitución del Ecuador para acceder a este régimen, ya que en la actualidad podría ser el único gobierno seccional en alcanzar el régimen de Distrito Metropolitano Autónomo.

como “área metropolitana” que, de acuerdo con el investigador Alfonso de Esteban Alonso (s.f., p. 1), profesor titular en la Universidad Complutense de Madrid, fue acuñado por primera vez en Norteamérica en el año de 1850 y se usó de forma oficial en el censo federal de 1910.

En los primeros años, durante los cuales se trabajaron estos términos, eran netamente denominativos para explicar la relación existente entre el lugar de residencia y lugar de trabajo de una ciudad central con otras unidades de poblamiento cercanas que dependían de la ciudad central. Con posterioridad, este concepto fue evolucionando hasta llegar a la teoría de la densidad ininterrumpida, que establece lo siguiente:

Zona metropolitana aquella en que en una de las ciudades polares tenía por lo menos 50.000 habitantes, y el total de la zona llegaba a los 100.000. Se incluían en la zona metropolitana todas las divisiones contiguas que tuviesen una densidad no menor de 150 habitantes por milla cuadrada y también las de densidad inferior inmediata contiguas a las ciudades centrales. (De Esteban Alonso, s.f. p. 1)

El concepto, sin embargo, puede encontrar orígenes más remotos, en la antigua Grecia. Aristóteles ya reflexionaba sobre aproximaciones al tema:

La comunidad perfecta de varias aldeas es la ciudad, que tiene ya, por así decirlo, el nivel más alto de autosuficiencia, que nació a causa de las necesidades de la vida, pero subsiste para el vivir bien. De aquí que toda ciudad es por naturaleza, si también lo son las comunidades primeras. La ciudad es el fin de aquéllas, y la naturaleza es fin. (Aristóteles, 1988, p. 49)

La existencia de las zonas metropolitanas tiene su origen en el desarrollo mismo de la sociedad; más que un término denominativo es un fenómeno en sí mismo en las ciudades actuales. Originadas por el crecimiento de las ciudades centrales, las relaciones entre ciudad central y otros territorios surgió gracias al desarrollo de los sistemas de transporte, que permitieron un mayor grado de conexión entre la población de distintos cantones contiguos. Esto permitió que el trabajo se desarrolle en una ciudad central y la residencia en varias unidades de poblamiento cercanos. Resultó también que con el paso del tiempo ya no fue necesario buscar asentamientos cercanos a los lugares de trabajo ni al centro urbano, sino que se produjo desplazamientos a zonas periféricas o contiguas a la ciudad central. Se configuró así un espacio metropolitano, fenómeno presente en las principales ciudades del mundo como

Madrid, Barcelona, la Región Metropolitana de São Paulo y la Región Metropolitana de Río de Janeiro.

Quito es uno de los ejemplos más claros de este fenómeno en el Ecuador. Si bien, bajo las regulaciones de la constitución del 2008, Quito todavía no ha culminado con el proceso de conformación de un distrito metropolitano autónomo, hace mucho tiempo que la ciudad es un área metropolitana, al menos teóricamente. Sobre este tema ahondaremos más adelante. Su crecimiento hacia las zonas de los valles —Los Chillos, Cumbayá y Tumbaco— es un claro ejemplo de aquello. De hecho, las distintas administraciones municipales se han preocupado en los últimos años por conectar la ciudad con estas zonas. No obstante, no todos son cantones, sino parroquias rurales que se encuentran alejadas del área urbana.

En estos contextos de interacción y de sociabilidad, [...] individuos y organizaciones construye diariamente, sin ser necesariamente conscientes de ello, un sistema denso y complejo de contactos y relaciones cuya amplitud excede no sólo la lógica de la mera proximidad sino también los límites de los espacios político-administrativos, como las áreas metropolitanas administrativas, diseñados como respuesta a la expansión periférica de la ciudad moderna. (Ferrão, 2004, p. 519)

Las primeras definiciones de área metropolitana, las que hacían referencia a esta área como una unidad densamente poblada, con varias unidades de poblamiento concentrado, con unas formas de vida concretas y plurales, e integradas por relaciones cotidianas y periódicas que la constituyen como un conjunto plenamente interrelacionado. (Serrano, 2005, p. 19)

A manera de conclusión, de los conceptos de Ferrão y Serrano podemos extraer que el establecimiento de áreas metropolitanas es la respuesta a un conjunto de interacciones entre los pobladores de varias unidades de poblamiento que se desarrollan de forma cotidiana. Estas interacciones cotidianas hacen referencia a los sitios de trabajo y otras actividades económicas con relación a los lugares de residencia, lo que produce una expansión periférica, en la que finalmente se termina consolidando el área metropolitana.

Sin embargo, para Jordi Borja,<sup>33</sup> el concepto de área metropolitana es ya una noción obsoleta y dependiente de la relación centro-periferia, que al día de hoy ha sido superada por

---

<sup>33</sup> Jordi Borja es un académico y político español de la Comunidad Autónoma de Cataluña, quien se destaca por múltiples estudios sobre el derecho a la ciudad. Ha participado también en varios proyectos para el desarrollo urbano en ciudades europeas y latinoamericanas. Sus aportes se han basado en conceptos construidos a partir de

lo que él denomina “urbanización regional multiescalar”. Este nuevo concepto está conformado por unidades de población suburbanas que se manifiestan como consecuencia de la posmodernidad urbana.

Las regiones metropolitanas, que es la forma predominante de la urbanización en Europa y América, viven unos procesos contradictorios, con fuertes elementos negativos para los ciudadanos que cuestionan la misma existencia de las ciudades según los modelos deseables de los siglos XIX y XX. Catalunya, por ejemplo, es un caso de ciudad-región. Si a principios del siglo XX se acuñó el proyecto político-cultural de “Catalunya-ciutat” hoy la casi totalidad de la población vive en un territorio urbanizado, aunque no siempre la urbanización genera ciudad y ciudadanía (5). Lo cual ha convertido en obsoletos o por lo menos en insuficientes los conceptos de área o región metropolitanas. Las tres regiones metropolitanas catalanas, Barcelona, Camp de Tarragona y Girona-Empordà constituyen una mancha urbana mientras que la zona interior, alrededor del eje Manresa-Lleida gravitan fuertemente sobre la capital a la que están unidas por un casi continuo urbanizado. Pero el análisis se revela muy contradictorio, puesto que en los desarrollos urbanos más recientes predomina la difusión física y la segregación social. Es decir la negación del binomio ciudad-ciudadanía. (Borja, 2012, § 9).

Al margen de las diferencias en este tema, compete ahora volver al plano jurídico y hacer un ejercicio de derecho comparado sobre las áreas metropolitanas. Para ello, en esta ocasión, analizaremos el caso colombiano. En la Constitución colombiana, las zonas metropolitanas se encuentran reguladas en el artículo 319:

Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano. La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios. Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley. (CRC, 1991)

En cuanto a la configuración de la zona metropolitana dentro de Colombia, podemos observar que se ratifica el concepto histórico urbano, pues lo que se necesita es que existan

---

la posmodernidad urbana, tomando en consideración la experiencia de su localidad, Barcelona, y la Comunidad Autónoma de Cataluña. Borja fue militante desde 1960 en el Partido Socialista Unificado de Cataluña. Entonces se consolidó el régimen de las preautonomías. Los estudios que ha desarrollado son un importante aporte en la profundización en el tema del desarrollo urbano y el derecho a la ciudad. Estos se pueden encontrar en <https://www.jordiborja.cat/>

relaciones, primordialmente económicas, pero también físicas. En el caso colombiano, la configuración del área metropolitana se encuentra regulada en la Ley de Ordenamiento Territorial Colombiano.

Asociaciones de las Áreas Metropolitanas. Dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas. El convenio o contrato-plan se asimilará para los efectos legales a un convenio interadministrativo, en el cual se establecerán las competencias específicas para delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de su objeto. Para los efectos de esta ley se consideran a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en la presente ley (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia, 2011, art. 15).

En el aspecto jurídico, las zonas metropolitanas son reguladas a través de un convenio interadministrativo mediante el cual se establecen sus respectivas competencias. En el convenio se delegará o transferirá entre los distintos entes administrativos del territorio las competencias que manejarán las zonas metropolitanas, que podrán ser aquellas que ya se contemplan dentro de los departamentos. Lo interesante de este análisis de derecho comparado es observar la integración del convenio interadministrativo al sistema jurídico colombiano.

Respecto a la jerarquía normativa del convenio interadministrativo, en Colombia el llamado convenio metropolitano encuentra su inserción en el ordenamiento jurídico de forma clara. Su orden en relación con el criterio jerárquico es el siguiente: en primer lugar, encontramos la Constitución y los tratados internacionales en materia de derecho humanos; en segundo lugar, encontramos las leyes (leyes congreso, decretos de carácter legislativo y decretos con fuerza de ley-presidente); en tercer lugar, encontramos los decretos (decretos, resoluciones ejecutivas y demás actos del presidente con fundamento en la ley); en cuarto lugar, encontramos los actos de otras autoridades nacionales diferentes del presidente de la República, según su jerarquía; y, en quinto lugar, encontramos las ordenanzas departamentales, acuerdos distritales (actos de asambleas departamentales y concejo distrital, actos de gobernadores y

alcalde distrital dictados con fundamento en autorizaciones extraordinarias). Los acuerdos distritales están integrados en el ordenamiento jurídico colombiano en razón de su jerarquía por debajo de las ordenanzas departamentales. Esta jerarquización tiene cierta lógica en Colombia toda vez que sus gobiernos seccionales se han establecido de forma jerárquica.

### **1.3.2. Proceso de formación del Distrito Metropolitano de Quito en el año 1993**

La formación del Distrito Metropolitano de Quito sucedió en el año 1993 de una forma particular. Quito, como ciudad central, por su rápido proceso de desarrollo urbano, se convirtió, en términos académicos, en un área metropolitana. La ley que dio paso a la formación del Distrito Metropolitano de Quito fue la Ley del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial el 27 de diciembre de 1993. El Congreso Nacional del Ecuador, mediante Resolución Legislativa 22, del 8 de marzo de 2001, resolvió determinar que la Ley del Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, entre otras, tendría jerarquía y calidad de orgánica.

La ley tuvo fundamento constitucional, lo que parece obvio. Sin embargo, es necesario realizar esta aclaración por cuanto la Constitución del Ecuador de 1978 no establecía el proceso de formación de un Distrito Metropolitano. Entrada en vigencia la Constitución ni siquiera incluía el reconocimiento de Quito como Distrito Metropolitano, al que hace referencia la ley. Fue mediante una reforma constitucional de forma posterior que el órgano legislativo reformó la constitución del Ecuador y, en el artículo 2, luego de establecer que la capital del Ecuador es Quito, agregó una coma y la palabra Distrito Metropolitano. El referido artículo se lee entonces: “La capital es Quito, Distrito Metropolitano” (CRE, 1978).

Fue bajo este contexto que se promulgó la Ley del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito. Luego del primer considerando se establecía que “debido al acelerado proceso de desarrollo urbano que experimentan Quito y su área de influencia, se requiere de normas que hagan posible que su gobierno local pueda solucionar, eficaz y oportunamente, sus problemas”

(Ley de régimen del Distrito Metropolitano de Quito, 1993). La ley estableció en su denominación que el cantón al que pertenece la capital de la República del Ecuador se denominará Distrito Metropolitano de Quito.

Se agregaron más finalidades a las establecidas en la Ley del Régimen Municipal, entre las que se cuenta la regulación del uso de ocupación del suelo con ejercicio del control, que se estableció como competencia exclusiva y privativa. Por otra parte, la planificación y regulación de todo lo relacionado con el transporte público y privado se incluyó también, así como la prevención y control de la contaminación del ambiente y la implementación de mecanismo de participación para la comunidad. La delimitación de su territorio en el artículo 5 fue definido por el mismo que constituye el cantón Quito.

Lo interesante de la ley fue la creación de las administraciones distritales, que deben ser definidas por el Concejo Metropolitano. Estas fueron desconcentradas en las administraciones zonales metropolitanas, mantenidas hasta el día de hoy. También se estableció la posibilidad de los convenios de mancomunidad con los municipios circunvecinos. Los autores de la ley eran conscientes de que existía un área de influencia del Distrito Metropolitano de Quito. Más allá del cantón Quito, es la realidad propia que se vive con el cantón Rumiñahui y Mejía. Esta posibilidad de crear convenios de mancomunidad se estableció con el fin de la preservación del ecosistema y la prestación de servicios.

Su disposición transitoria primera establece: “El Distrito Metropolitano sustituye en todos sus derechos y obligaciones al Ilustre Municipio de Quito” (Ley de régimen del Distrito Metropolitano de Quito, 1993). La ley desde entonces ha sido únicamente reformada, y la entrada en vigencia de la Constitución del año 2008 no la derogó, lo que dio paso a un debate en la actualidad sobre si Quito es o no un Distrito Metropolitano. El proceso que ha tenido Quito no se ajusta actualmente a la regulación para la conformación de un distrito metropolitano autónomo, que es la única forma de organización territorial para las áreas

metropolitanas reconocidas actualmente en nuestra Constitución. Varios constitucionalistas en el país han invocado el clásico principio general: *“las cosas en derecho son por su naturaleza y no por su denominación”*. Bajo este argumento, Quito no sería un distrito metropolitano autónomo, al encontrarse inconcluso su proceso de conformación. Sin embargo, la opinión se encuentra dividida: hay quienes defienden que Quito es un distrito metropolitano por el reconocimiento anterior que tuvo a la Constitución del año 2008. Esto ha colocado a Quito y a los propios concejales en una profunda encrucijada por definir si Quito finalmente es o no un distrito metropolitano, que intentaremos resolver en el siguiente tema.

### **1.3.2.1 EL COOTAD y el reconocimiento de la LEY DE RÉGIMEN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO de 1993**

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, publicado en el Registro Oficial el 19 de octubre de 2010 no derogó la Ley Orgánica del Régimen del Distrito Metropolitano. Por el contrario, en su disposición general séptima, reconoció a la Ley Orgánica del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito la función de declaración de creación del Distrito Metropolitano y de su delimitación territorial:

DISPOSICIÓN GENERAL SEPTIMA. - El presente Código no afecta la vigencia de las normas de Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 345, de 27 de diciembre de 1993. A todo efecto, la Ley Orgánica, del Distrito Metropolitano de Quito cumple la función de declaración de creación del Distrito Metropolitano y de su delimitación territorial. El gobierno autónomo del distrito metropolitano de Quito concluirá el proceso de constitución con la elaboración, control de constitucionalidad y sometimiento a consulta de su Estatuto de Autonomía, en los términos previstos en la Constitución. (COOTAD, 2010)

Hay algunos elementos que se deben analizar a luz de esta disposición general séptima que se incluyó en el COOTAD para el caso de Quito. La norma tiene una función clara: reconocer a la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, la función de declaración de creación del Distrito Metropolitano. Recordemos que la Constitución ha previsto, además de los requisitos materiales, que trataremos más adelante, requisitos formales para la creación de las regiones autónomas y de los distritos metropolitanos autónomos. Estos

últimos tienen que ver con la aprobación de una ley orgánica que tenga la función de declaración de creación de la futura región autónoma o distrito metropolitano autónomo, y la aprobación de un estatuto de autonomía. En el caso de Quito, nos queda claro, que este primer paso ya ha sido cumplido; por tanto, lo que le faltaría a Quito es la aprobación de su Estatuto de Autonomía, tal como establece la norma.

Pero un segundo elemento a discutir mientras se prepara el Estatuto de Autonomía de Quito es saber si Quito es o no un distrito metropolitano. Es aquí donde me permitiré hacer un par de distinciones. Lo establecido en la disposición general séptima resulta insuficiente para considerar que Quito sí es en la actualidad un distrito metropolitano autónomo. Esto se debe a que la disposición general séptima del COOTAD es clara cuando menciona que el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito concluirá el proceso de constitución con la elaboración, control y todos los requisitos formales del estatuto de autonomía. De las palabras “concluirá el proceso de constitución”, nos queda claro que a la luz del COOTAD este proceso no ha finalizado, que no se encuentra constituido. Como parece lógico, algo que no está constituido no puede existir, al menos, en estrictos términos jurídicos.

Sin embargo, han de considerarse otros elementos y no solo el COOTAD para poder analizar este tema. Hay que discutir también la postura sobre Quito como un Distrito Metropolitano, pero haciendo la distinción con el Distrito Metropolitano Autónomo. Quizá para muchos el aumento o no del término “autónomo” no es de mayor relevancia, más allá de la nueva denominación que llegó con la Constitución de 2008. Pero este cambio no es solo una transformación en la denominación: es el nuevo modelo de organización territorial que ha previsto la Constitución para las áreas metropolitanas que pudieran existir en el país, con requisitos tanto formales como materiales, que Quito tiene inconcluso. Bajo esta lectura, Quito debería entonces considerarse como un distrito metropolitano, pero no como un distrito

metropolitano autónomo. ¿Pero qué implicaciones tendría ser un distrito metropolitano si esa forma de organización territorial ya no está establecida?

Si la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito establece que Quito es Distrito Metropolitano, ley orgánica que sigue en vigencia, y el COOTAD establece que no, ¿qué criterio debería prevalecer? Recordemos que la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito tiene la misma jerarquía normativa que el COOTAD. Sobre este punto, de existir una antinomia entre estas dos leyes, dependiendo del tema que sea objeto de una contradicción normativa, debería resolverse con el criterio de especialidad. Desde una observación muy técnica ha de considerarse que la norma de especialidad es el COOTAD, por cuanto es la norma que trata el ordenamiento territorial ecuatoriano en nuestro ordenamiento jurídico. Aunque la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito regula de forma particular a Quito, no hace lo mismo con la organización o constitución de los distritos metropolitanos. No podríamos afirmar entonces que esa particularidad vendría a ser el argumento que le dé el carácter de especial en relación al COOTAD, pues esta última es realmente la que regula la organización territorial, incluyendo el tema de los distritos metropolitanos autónomos. Por tanto, debería prevalecer el criterio del COOTAD para este tema particular, donde lo que se hizo es reconocer a la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito la función de declaración de creación del Distrito Metropolitano de Quito, mas no que Quito sea un Distrito Metropolitano Autónomo.

Para José Suing (2016, p. 174), Quito sigue siendo un distrito metropolitano, aunque esto sea una característica únicamente denominativa. En sus palabras expresa:

En este caso, Quito, continúa siendo distrito metropolitano, por haber conseguido tal denominación con la ley referida y la reforma constitucional que en su momento así lo prescribió, sin embargo, no ha concluido el proceso de transformación en *distrito metropolitano autónomo*, que es la nueva figura que reconoce la Constitución, pues falta la aprobación, en consulta popular, del estatuto de autonomía del DMA[ ...] Concluido tal proceso, el DMA de Quito podrá ejercer plenamente todas las atribuciones previstas en la Constitución y la ley. Mientras ello no ocurra, sigue siendo distrito metropolitano, pero como gobierno subnacional, es decir, gobierno autónomo descentralizado municipal.

En una entrevista personal mantenida con el Dr. Salim Zaidán (comunicación personal, 20 de mayo de 2020) sobre este tema supo manifestarnos lo siguiente:

La ley del año 93, es una ley expedida por el entonces Congreso Nacional, esa ley cumple con la función de crear el distrito, de acuerdo a la disposición general séptima del COOTAD. A Quito le quedan el resto de los pasos, por esta razón no podemos ejercer las competencias como distrito metropolitano autónomo mientras no se complete el proceso. La confusión que se ha generado es por el mal uso de ciertas expresiones, siempre se habla de concejo metropolitano de Quito u ordenanzas metropolitanas, términos equivocados. La disposición general séptima es clara, la ley que ya está vigente cumple con esa función de declaración de creación del distrito, el propio COOTAD dice que existe el distrito, pero no es autónomo, te advierte el gobierno autónomo concluirá el proceso de constitución, pero falta completar el proceso, tener un dictamen favorable en el proyecto del estatuto de autonomía y que la ciudadanía esté informada, pero de ninguna manera podemos asumir que la disposición general séptima del COOTAD ya reconozca a Quito como distrito metropolitano autónomo.

En todo caso, la teoría bajo la cual Quito sigue siendo un distrito metropolitano, aunque sea en términos denominativos, parecería no ser incompatible con la del COOTAD, pues está claro que Quito no es un distrito metropolitano autónomo. Como se dijo con anterioridad, Quito es un caso especial que se encuentra más cerca de alcanzar el régimen de distrito metropolitano autónomo. El territorio metropolitano de Quito, al menos en términos técnicos, existe y es indispensable para referirnos a la compleja relación existente entre todas las parroquias urbanas y rurales que conforman este espacio metropolitano. Su forma de gobierno desconcentrada establecida en la Ley Orgánica Del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, sigue vigente. Por tanto, debe considerarse que Quito se encuentra en un proceso de transición hacia el distrito metropolitano autónomo. En ese camino es denominativamente un distrito metropolitano que, para finalizar su proceso, necesita la aprobación de su Estatuto de Autonomía con todos los elementos formales y materiales, de los que nos ocuparemos en el siguiente capítulo.

## Capítulo II

### 2. El estatuto de autonomía en el Ecuador

#### 2.1 Aspectos formales del estatuto de autonomía.

La Constitución del 2008 le dio la función de norma institucional básica de la región autónoma y el distrito metropolitano autónomo al estatuto de autonomía, razón por la cual dentro del estudio de los elementos formales del estatuto hemos decidido incluir el análisis de su conformación y requisitos; considerando estas dos formas de organización territorial.

##### 2.1.1. La conformación de la región autónoma y el Distrito Metropolitano Autónomo.

###### Iniciativa, tramitación y aprobación del estatuto de autonomía.

Los requisitos para la conformación de una región autónoma en el Ecuador se encuentran recogidos en el artículo 244 de la Constitución y el artículo 15 del COOTAD. El primer requisito es que la región autónoma debe conformarse por dos o más provincias, lo que definitivamente se distancia de los proyectos de autonomía provincial presentados en años anteriores en el país. El segundo requisito es que su superficie regional tiene que ser mayor a 20.000 km<sup>2</sup>. Además, los habitantes de la futura región autónoma deben representar más del 5% de la población nacional.

La Constitución de forma posterior en el mismo artículo establece que se procurará el equilibrio interregional. Sobre este elemento recordemos que la propuesta que se había trabajado fundamentada en el proyecto elaborado por el Programa de Apoyo para la Descentralización (PAD-2007)<sup>34</sup>. Se menciona entre estos elementos dispensables a la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. Sin embargo, el COOTAD hizo referencia a estos elementos en términos obligatorios: “se requerirá

---

<sup>34</sup> *cf. supra* n. 29

y garantizará obligatoriamente” (COOTAD, 2010, art. 15) para la conformación de las regiones.

Por su parte, los distritos metropolitanos autónomos en el artículo 242 de la Constitución del Ecuador son considerados regímenes especiales por razones de concentración demográfica. Los requisitos son que se integre por un cantón o conjunto de cantones, pero que, de ser más de uno, necesariamente deban ser contiguos, lo que guarda lógica con la definición urbanista del área metropolitana revisado con anterioridad. Asimismo, el distrito metropolitano debe tener un número de habitantes mayor al 7% de la población nacional. Observemos que el requisito de la población del futuro distrito metropolitano es superior respecto al de la región autónoma, por lo que se entiende que el distrito metropolitano fue pensando para las grandes ciudades del país con conurbaciones: Quito y Guayaquil. El procedimiento de conformación para la región autónoma se encuentra detallado en la Constitución y el COOTAD. A continuación, se los analizará.

Como primer punto, consideremos la iniciativa para la conformación de la región, que corresponde al gobierno autónomo descentralizado provincial mediante resolución adoptada por los consejos provinciales respectivos con un voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. Sobre este primer punto podemos advertir que podría sortear un primer obstáculo para la iniciativa de conformación de la región autónoma por la naturaleza de conformación del consejo provincial de acuerdo al artículo 252 de la Constitución; no solo porque deben existir al menos dos resoluciones de cada consejo provincial que pretenda integrar la futura región autónoma, sino porque también su consejo, salvo el caso del prefecto, no está conformado por integrantes electos directamente. En efecto, la representación es el método para la integración del consejo: así los alcaldes de los cantones que conforman la provincia (o, en su representación, un concejal del mismo cantón) y los representantes de los respectivos gobiernos autónomos descentralizados de las parroquias rurales que conforman la

provincia, elegidos de entre sus presidentes de acuerdo al procedimiento y parámetros establecidos el artículo 45 del COOTAD.

Esta conformación política diversa del consejo provincial puede suponer intereses contrapuestos al momento de tomar una decisión favorable para la conformación de la región autónoma. Este es el caso particular del consejo provincial del Guayas con 34 consejeros.

Como segundo punto, debemos reparar en la elaboración del proyecto de ley, que la Constitución y la ley han denominado ley de regionalización, y de un proyecto de estatuto de autonomía. Ni la constitución ni la ley han referido alguna prelación para el tratamiento de estas normas, por lo que podría llevarse a cabo de forma simultánea en procedimientos distintos. La denominación que se le ha dado al proyecto de ley es “ley de regionalización”. El calificativo es ciertamente desacertado, pues el proyecto de ley no contendría una disposición general para la creación de varias regiones o la regionalización completa en el Ecuador, sino, de ser el caso, de solo una de ellas (Suing, 2016). Este proceso de elaboración queda claro: debe ser elaborado por el consejo provincial y, en el caso del distrito metropolitano autónomo, por el concejo municipal del o los cantones que deseen conformar el distrito metropolitano.

Este proceso en el seno de la organización, en el caso de la región autónoma, puede presentar varios problemas por la diversidad política de sus integrantes, que advertimos anteriormente al referirnos a la provincia de Guayas. Puede suponer un paso de difícil superación. El caso concreto de Quito, en su proceso de culminación para conformarse como un distrito metropolitano autónomo, ha llevado casi diez años desde la entrada en vigencia del COOTAD y no ha culminado, pese a que, como se señaló con anterioridad, Quito ya cuenta con la Ley Orgánica de declaración fundacional del distrito. Uno de los problemas suscitados en el mes de febrero de 2020, por ejemplo, fue la presentación del borrador del Estatuto de Autonomía para Quito por parte del alcalde Dr. Jorge Yunda, donde el concejo tuvo una amplia discusión y rechazo a la propuesta por la falta de participación en su redacción, así como las

demandas ciudadanas por la poca participación de los barrios de Quito, sobre todo de las zonas rurales. Si bien el reclamo presentado por los concejales de Quito es completamente legítimo, toda vez que el COOTAD menciona que los concejos prepararán —y en este caso no participaron de la preparación del proyecto de borrador—, es importante ver cómo este punto puede convertirse en un escenario de desacuerdos políticos en la elaboración del estatuto como del proyecto de ley.

El tercer punto tiene que ver con el procedimiento del proyecto de ley. De acuerdo con la Constitución y el COOTAD, el proyecto de ley debe proponer la conformación territorial y su delimitación, lo que no podrá alterar los límites territoriales de las provincias que desean conformar la región autónoma. El proyecto de ley debe ser presentado por los prefectos al presidente de la república. Recordemos que, de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución, el presidente de la república tiene una atribución privativa para presentar proyectos de ley que pretendan modificar la organización territorial. El COOTAD estableció que el presidente deberá revisar que los requisitos establecidos en la Constitución para la conformación de la región autónoma sean cumplidos y, en caso de hacerlo, remitirá el proyecto a la Asamblea Nacional para su respectivo procedimiento de aprobación.

Pese a que el presidente de la república y los prefectos no sean afines políticamente, creemos que no debería existir mayor obstáculo, dado que no dependen de una aprobación por parte del presidente de la república. La atribución privativa que tiene es para presentarlo ante la Asamblea en el supuesto de que cumpla con los requisitos; es decir, el presidente no podría basar su negativa más que en el incumplimiento de dichos requisitos, que en todo caso son absolutamente objetivos y claros. Lo que sí pudiera ser un problema es la ausencia de un plazo para la revisión de los requisitos por parte del presidente o el tiempo máximo que tendría para remitirlo ante la asamblea, regulación que creemos que no fue establecida en virtud de la atribución privativa del presidente sobre esta materia.

El cuarto punto a considerar es la aprobación del proyecto de ley. Ya en la Asamblea Nacional, deberá ser aprobado el proyecto de ley en un plazo máximo de ciento veinte días. Si la Asamblea Nacional no se pronunciará, la Constitución establece que el proyecto de ley se considerará aprobado. Así mismo, se establece que para negar o archivar el proyecto de ley la Asamblea requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes. Hay una clara intención del constituyente en este punto de que el proceso pueda ser favorable en la Asamblea.

El quinto punto tiene que ver con el estatuto de autonomía. Al respecto, la constitución ha establecido lo siguiente:

El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá. (CRE, 2008, art. 245).

El proyecto de estatuto de autonomía debe ser presentado por los prefectos ante la Corte Constitucional, que deberá ejercer un control constitucional de su contenido. El plazo establecido para este dictamen es de 45 días. Si la Corte Constitucional no se pronuncia en este tiempo, se entenderá que el dictamen es favorable de acuerdo con lo previsto en la Constitución. En el caso de que el proyecto no guarde conformidad con la Constitución, se devolverá a los prefectos para que puedan incorporar las observaciones realizadas y presentar el proyecto nuevamente a la Corte Constitucional, donde tendrá un plazo de máximo diez días para su dictamen. La parte final del literal d del artículo 16 del COOTAD establece que el estatuto puede volver a ser presentado con las correcciones pertinentes para iniciar un nuevo trámite en caso de un dictamen negativo. No hay un máximo de veces que el proyecto pudiera volver a ser presentado, por lo que se entiende que el proceso podría repetirse hasta alcanzar el dictamen favorable.

El sexto punto a observar radica en la convocatoria a consulta popular sobre el proyecto de estatuto de autonomía regional. Se puede acceder solo con el proyecto de ley orgánica aprobada por parte de la Asamblea Nacional y con el dictamen favorable de la Corte

Constitucional del proyecto de estatuto de autonomía. Habíamos advertido con anterioridad que ni la Constitución ni el COOTAD fijaron una prelación específica en el procedimiento de aprobación del proyecto de ley y del estatuto de autonomía, pero para este punto es indispensable que las normas hayan cumplido con sus procedimientos respectivos, lo que nos coloca ante algunos escenarios posibles: (1) tener el proyecto de ley aprobado, pero no el dictamen favorable de la Corte Constitucional sobre el estatuto de autonomía, o, (2) lo contrario, que significaría no tener aprobado el proyecto de ley, pero sí el dictamen favorable de la Corte Constitucional sobre el proyecto de estatuto de autonomía. En cualquiera de los dos escenarios se depende de la aprobación o el dictamen, respectivamente, de la otra norma para continuar con el proceso de convocatoria a consulta popular de aprobación del estatuto regional. La Constitución menciona que solo en caso de ser aprobado entrarán en vigencia tanto la ley como el estatuto.

No podemos señalar con precisión la respuesta a todos los escenarios mientras en la práctica no suceda el desarrollo normativo planteado. Solo en su aplicación se podrán solucionar los posibles escenarios no contemplados. Sobre la consulta popular, serán los prefectos quienes solicitarán al Consejo Nacional Electoral realizar la convocatoria de la consulta en los 45 días siguientes a la presentación de la solicitud para la convocatoria a consulta popular en las provincias para que su población pueda pronunciarse sobre el proyecto del estatuto de autonomía. Si en la consulta es aprobado el estatuto de autonomía, entrará en vigencia el estatuto y la ley a partir de su publicación en el registro oficial. Se prevé la posibilidad en un escenario donde la consulta no obtenga la mayoría absoluta de los votos válidos en cada provincia: la aprobación no procede si no se alcanza la mayoría en cada provincia. En ese caso puede volver a convocarse la consulta en la provincia o provincias donde no haya sido aprobado el estatuto. Sin embargo, no queda claro cuál es el procedimiento si

nuevamente se obtiene un resultado negativo por parte de la ciudadanía. ¿Cabría la posibilidad de una nueva convocatoria?

Como último punto del proceso, debemos reflexionar sobre la convocatoria a elecciones para gobernador y consejeros regionales, que deberán convocarse 45 días después desde la entrada en vigencia del estatuto de autonomía y de la ley orgánica de “regionalización”. Con ello, quedaría conformada la región autónoma. Sobre los distritos metropolitanos es necesario advertir que la Constitución, en su artículo 247, estableció que para la conformación de estos se seguirá el mismo procedimiento que tienen las regiones autónomas, con las diferencias naturales en este proceso, donde no serían los consejos provinciales, sino el o los concejos cantonales quienes elaborarán el proyecto de ley y el proyecto de estatuto de autonomía: “Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones [...] El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones” (CRE, 2008, art. 247).

Un tema sobre el procedimiento de conformación de las regiones autónomas en el Ecuador que no ha quedado claro es el de la disposición transitoria primera número 9 que establece: “Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años.” (CRE, 2008, Disposición Transitoria Primera). Esta ley es el COOTAD y se publicó en el registro oficial el 19 de octubre de 2010. Sobre el plazo, el COOTAD estableció:

El plazo máximo de ocho años que establece la Constitución para concluir el proceso de conformación de regiones autónomas se cumplirá de la siguiente manera: a) Las solicitudes de consulta popular para la aprobación del estatuto de las regiones que estén en proceso de conformación, luego de haber cumplido los requisitos establecidos en la Constitución y este Código, podrán ser presentadas, previa decisión de los consejos provinciales, por los prefectos o prefectas en el plazo máximo de ocho años contados a partir de la aprobación del presente Código. (COOTAD, 2010, Disposición Transitoria Tercera)

Se entiende en este caso que el proceso quedó cerrado el 19 de octubre de 2018. Sin embargo, dentro de las reformas constitucionales del año 2015 se dispuso: “Art. 15.- En la Disposición

Transitoria PRIMERA, numeral 9, a continuación de la frase ‘regiones autónomas’, sustitúyase el signo de puntuación coma (,) por el signo de punto (.) y suprimase la frase ‘que en ningún caso excederá de ocho años.’” (Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, 2015). Con esta enmienda el plazo establecido en la Constitución para la conformación de las regiones autónomas quedaba suspendido, pero en el año 2018 la misma Corte Constitucional declaró inconstitucionales a las enmiendas del año 2015 por defectos de forma, lo que restituye el plazo originalmente previsto en la Constitución. Esto nos coloca en un nuevo debate que no profundizaremos al ser ajeno a nuestro objeto de estudio.

### **2.1.2 Factores políticos del estatuto de autonomía**

Ninguna norma jurídica está exenta de componentes políticos que puedan condicionar sus aspectos tanto materiales como formales. El problema es que estos componentes se multiplican por la naturaleza de su procedimiento en el caso del estatuto de autonomía. Los analizaremos a continuación, así como el conflicto que podrían significar en su proceso de elaboración y aprobación.

El primer componente político que tendrá que enfrentar el estatuto de autonomía en su proceso es el referente a su elaboración. Como se detalló anteriormente, este debe ser elaborado por los consejos provinciales o concejos cantonales, dependiendo del caso. Esto implicaría en la región que al menos dos órganos (los consejos provinciales de las distintas provincias que conforman el proyecto) deban encontrar sintonía en sus propuestas para la redacción del estatuto. La conformación compleja de este consejo que deriva de la representación de los distintos cantones que forman la provincia y los representantes de las juntas parroquiales, puede suponer un gran conflicto de intereses políticos que puede obstaculizar la redacción del estatuto de autonomía; hasta, en el peor escenario, no llegar a elaborarse nunca. En el caso del distrito metropolitano, podría tener un camino más favorable, pues si solo lo integra un cantón, el proyecto pudiera tener menos obstáculos. Esto dependerá, claro, de la aceptación que tenga el

alcalde en el concejo cantonal. Por el contrario, si el alcalde no gozara de aceptación política amplia en el concejo, será muy difícil que se pueda dar paso a su elaboración, puesto que de los pasos siguientes se entiende que debe ser el alcalde quien debe liderar el proceso, lo que supone una clara exposición política.

El segundo componente político tiene que ver con la dependencia que tiene el estatuto de autonomía respecto al proyecto de ley que debe ser aprobado en la Asamblea. Para que se pueda dar paso a la convocatoria de consulta popular, el estatuto necesita que el proyecto de ley se encuentre aprobado. Aquí podemos encontrar un escenario político complicado, debido a que su aprobación dependerá de la voluntad y las fuerzas políticas que integren la Asamblea Nacional en su respectivo momento, así como de los pactos y alianzas políticas que puedan hacer los prefectos de las provincias que integran el proyecto de la región autónoma, empezando por los asambleístas que representen a esas provincias. Si el proyecto no cuenta con apoyo, será muy difícil sostenerlo dentro de la Asamblea Nacional y la iniciativa podría encontrar a sus principales opositores en los propios asambleístas provinciales de la región autónoma. Es por ello que su participación en el proyecto debe ser una condición necesaria para la aprobación del proyecto de ley; vemos en todo caso que este podría ser otro obstáculo político en el proceso del estatuto de autonomía, que se ve comprometido por el proceso de aprobación de otra norma.

El caso particular del proyecto de estatuto de autonomía de Quito tiene una ventaja respecto a este punto, pues, como se señaló con anterioridad, Quito ya cuenta con la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, que cumple la función de creación del distrito metropolitano. Es por ello que el escenario más idóneo en el país para tener un estatuto de autonomía es Quito.

El tercer componente político que influye fuertemente en el proceso de aprobación del estatuto de autonomía es la consulta popular para su aprobación. Este proceso por su propia

naturaleza tiene un componente político muy alto en cualquier escenario. Las autoridades locales que busquen su aprobación tendrán que realizar la campaña necesaria para buscar convencer a los ciudadanos del proyecto de estatuto y argumentar por qué el constituirse como región autónoma o distrito metropolitano autónomo es un beneficio para los habitantes. Un grave problema que puede enfrentar el estatuto de autonomía para este punto son las contiendas políticas que puedan suscitarse, lo que puede tergiversar el contenido y función del estatuto de autonomía. Un claro ejemplo de aquello fue lo que sucedió en la administración del Dr. Augusto Barrera, que se ocupó parcialmente de discutir la necesidad de aprobar el estatuto de autonomía para Quito, para finalizar con el proceso de constitución del distrito metropolitano autónomo. Barrera, quien formaba parte del oficialismo de la época, no gozaba de legitimidad en la ciudad, así que el proyecto del estatuto fue atacado fuertemente al atribuirle que con su llegada se generarían nuevos impuestos, sin dar la posibilidad a un debate profundo de lo que un estatuto de autonomía implicaba para la ciudad.

Este rol de los alcaldes en el caso de los distritos metropolitanos también es un factor que será determinante. Si el proyecto logra salir del concejo cantonal, dependerá mucho del nivel de aceptación que tenga el alcalde. Que su aprobación sea relacionada con el nivel de aceptación del alcalde (en el caso de las regiones de los prefectos) es obviamente una condición nefasta. Solo en Quito existen actualmente cuatro proyectos de estatuto de autonomía, ninguno aprobado hasta la fecha: uno de la administración de Moncayo, otro de la administración de Barrera, el tercero de la administración del alcalde Rodas —que no generó mayor discusión— y el proyecto del actual alcalde de Quito, Jorge Yunda.

El cuarto componente se relaciona con la conciencia ciudadana de que pueda existir alrededor del proyecto del estatuto de autonomía. En el mes de febrero, cuando se empezaba a discutir en foros académicos y espacios de participación ciudadana el borrador del estatuto de autonomía para Quito, se reflejaba un claro desconocimiento de lo que era el estatuto de

autonomía y el rol que tiene para la constitución del distrito metropolitano. Mucha gente, e incluso concejales de Quito, han llegado a denominarlo la *Constitución de Quito*, lo que en términos jurídicos es completamente desacertado, no solo porque de forma errada llegan a equiparlo con la Constitución, sino porque el estatuto pierde su función material, que, tal como ha sido señalado por la Constitución, “establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá” (CRE, 2008, art.246).

Son ejemplo de esto los términos con que se pronunciaron varios ciudadanos en un foro realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador (FLACSO) el jueves 5 de marzo de 2020 sobre el proyecto de estatuto de autonomía, donde se llegó a mencionar incluso la constitución de un Estado federal en el contexto del estatuto. Estas tergiversadas ideas que se han generado con respecto al estatuto, desde nuestro punto de vista, se generan por los propios vacíos que dejó la Constitución sobre su naturaleza jurídica y que el COOTAD tampoco resolvió. Ni siquiera en el mundo jurídico tenemos clara su naturaleza, peor aún su jerarquía normativa, que consiste nuestro objeto de estudio.

## **2.2 Aspectos materiales del estatuto de autonomía**

### **2.2.1 Contenidos del estatuto**

Lo que sí queda claro en el artículo 246 de la Constitución son los contenidos del estatuto de autonomía. Primero, se define como la norma institucional básica de la región y del distrito metropolitano autónomo por disposición expresa del artículo 247. El estatuto, de acuerdo con la Constitución, debe establecer la “denominación, símbolos, principios, institucionales del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá” (CRE, 2008, art. 246).

### 2.2.2 Referente a la denominación

La denominación que tendrá la región autónoma y el distrito metropolitano debe constar dentro de los contenidos del estatuto, como es obvio. Este podría ser uno de los puntos de mayor conflicto en el tratamiento del proyecto del estatuto y, en sí, de la futura región. Recordemos, además, que integra como mínimo a dos provincias. En el Ecuador los ciudadanos ya han desarrollado una identidad provincial y representaría un desafío encontrar un elemento común que pueda dar origen al nombre de la región. Pensemos que, en el caso de las provincias en gran parte de la sierra ecuatoriana, las provincias llevan el nombre de volcanes representativos que forman parte de su paisaje natural.

Este criterio llevó quizá a la SENPLADES en su momento a asignar número antes que nombres o denominaciones relacionadas con los puntos cardinales. Una posible solución a este problema podría ser el criterio que se encuentra recogido en la propuesta de José Bolívar Castillo, estudiada anteriormente, donde se tomaron criterios de relación con elementos de la naturaleza que pudieran ser comunes para las provincias integrantes, como el Océano Pacífico para provincias de la región costera (Suing, 2016). El caso de la denominación en los distritos metropolitanos no tendría mayor problema si este está integrado por un solo cantón. Es indiscutible que mantendrá el nombre del cantón, como el caso de Quito: Distrito Metropolitano de Quito.

### 2.2.3 Símbolos

Los símbolos han sido elementos distintivos alusivos a la identidad cívica. Estos pueden ser: la bandera, sus colores; el escudo, con cada uno de sus elementos; el himno y demás. Miremos cómo ha detallado el borrador del proyecto del estatuto de autonomía de Quito sobre este contenido:

Artículo 8.- Símbolos. -

Son símbolos del Distrito el escudo, la bandera y el himno determinados en las respectivas ordenanzas.

El Concejo Metropolitano podrá definir, por ordenanza, otros símbolos distintivos y

fechas conmemorativas.

El papel membretado, las comunicaciones y publicaciones del Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito, usarán como único emblema distintivo el escudo de Quito. (Proyecto Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito, 2020)<sup>35</sup>

#### 2.2.4 Principios

Corresponderá a los autores del proyecto del estatuto definir los principios bajo los cuales se esperará que actúe el futuro gobierno regional o del distrito metropolitano, teniendo en cuenta, claro, los ya establecidos por la Constitución en su artículo 238, donde se recoge los principios bajo los cuales se regirán todos los gobiernos autónomos descentralizados: “solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana” (CRE, 2008).

El COOTAD en su artículo 3 desarrolló los principios establecidos en la constitución para los gobiernos autónomos descentralizados. El principio de solidaridad está orientado a la redistribución de los recursos por parte de los GAD entre todas las circunscripciones territoriales. Recordemos que estos elementos habían sido previamente preestablecidos por el “Programa de Apoyo a la Descentralización, PAD-2007”<sup>36</sup> donde para lograr un equilibrio en el desarrollo era indispensable tener una correcta redistribución de los recursos.

La subsidiariedad, de acuerdo con el COOTAD, está conectada con la descentralización. Se prevé que las necesidades de los ciudadanos puedan tener respuestas en gobiernos locales mucho más cercanos para una respuesta más efectiva, lo que guarda lógica con la propuesta de regionalización y conformación de los distritos metropolitanos autónomos, donde se pretendía que estos últimos pueda asumir mayores competencias.

En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más Cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio. (COOTAD, 2010, art.3)

---

<sup>35</sup> Ya que este documento se encuentra todavía en la fase de proyecto, no ha sido publicado *oficialmente*. Por tanto, no se refiere como tal en las referencias al final, aunque el interesado puede encontrarlo aquí: [https://www.quito.gob.ec/documents/BORRADOR\\_ESTATUTO\\_AUTONOMICO.pdf](https://www.quito.gob.ec/documents/BORRADOR_ESTATUTO_AUTONOMICO.pdf)

<sup>36</sup> *cf. supra* n. 29

El principio de equidad interterritorial guarda concordancia con los objetivos planteados desde el “Programa de Apoyo a la Descentralización, PAD-2007” y la SENPLADES, donde se identificó que el bicentralismo surgido por las grandes urbes (Quito y Guayaquil) ha colocado al resto de territorios en un nivel de desarrollo que avanza a un ritmo lento. Intenta orientar a que todos los niveles de gobierno caminen en un mismo ritmo de desarrollo.

A lo largo de la Constitución se intenta garantizar los mecanismos para que la ciudadanía pueda ejercer el derecho a la participación ciudadana a plenitud. Recordemos que incluso la Constitución 2008 estableció una nueva función del Estado, la de Transparencia y Control Social, integrada “por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría y las superintendencias” (CRE, 2008, art. 204). En los GAD también se busca que existan espacios de participación ciudadana para que las decisiones entre autoridades y ciudadanos puedan ser tomadas de forma compartida.

El COOTAD desarrolló tres principios más: coordinación y corresponsabilidad, complementariedad y sustentabilidad del desarrollo. La coordinación y corresponsabilidad son principios necesarios para entender el comportamiento que deben tener los GAD en el ejercicio de sus competencias. La Constitución y la ley son claras respecto al trabajo articulado que deben ejercer los gobiernos autónomos descentralizados, para que de ninguna forma se tenga sobreposición o duplicación en el ejercicio de competencias, sino que se pueda trabajar en coordinación con todos los niveles de gobierno.

El principio de complementariedad guarda relación con la coordinación y corresponsabilidad. El COOTAD ha establecido que los GAD regionales deben adecuar sus planes de desarrollo territorial al plan nacional de desarrollo, entendiendo que todo el país debe avanzar en una misma línea previamente definida por el gobierno central. Sin embargo, esta

complementariedad también debe guiar un trabajo integrado con el resto de GAD con el fin de garantizar el efectivo desarrollo de todos los servicios en todo el territorio nacional.

Por último, la sustentabilidad del desarrollo se conecta con todos los principios previamente establecidos, definiendo que su aplicación consiste en garantizar una “visión integral” (COOTAD, 2010, art. 3), lo que garantiza el desarrollo en aspectos culturales, sociales y económicos, de conformidad con los recursos del territorio.

### **2.2.5 Instituciones del gobierno regional**

Las dos principales instituciones se encuentran ya establecidas por la Constitución. Define en el caso de la región gobernador y consejo regional, y para los distritos metropolitanos alcalde y concejo metropolitano, que podrían tener una denominación específica dentro del estatuto. Las instituciones del gobierno regional autónomo dentro del contenido del estatuto representan el mayor desafío. Sobre la función más importante que tendrá el estatuto de autonomía el artículo 16 del COOTAD ha dispuesto: “el estatuto preverá, de manera obligatoria, estructuras desconcentradas para la gestión de sus competencias” (COOTAD, 2010).

El estatuto de autonomía en el caso particular de Quito, y futuros cantones que deseen acceder al distrito metropolitano, tienen en el estatuto la posibilidad de plantearse la reorganización de la ciudad a través de sus instituciones para el ejercicio de sus competencias. Vemos que en la actualidad la estructura de la alcaldía de Quito resulta insuficiente para poder resolver los problemas de los ciudadanos; muestra de aquello son las iniciativas de Tumbaco, Cumbayá, Nayón, Puenbo y Pifo de formar un nuevo cantón.<sup>37</sup> Replanteamos el concepto sobre la organización de la ciudad por su crecimiento a través de una mayor desconcentración

---

<sup>37</sup> En el mes de febrero del año en curso (2020) empezó a ser noticia la iniciativa ciudadana que existe de estas parroquias para la creación de un nuevo cantón. Esto llegó justo días antes de que el alcalde de Quito, Dr. Jorge Yunda, presentara a la ciudadanía la propuesta de borrador del estatuto de autonomía para Quito. Se puede consultar al respecto en <https://lahora.com.ec/quito/noticia/1102304614/desatencion-nutrio-la-idea-de-formar-un-nuevo-canton>

en su estructura no es un tema solo de importancia legal por lo establecido en el artículo 16 del COOTAD, sino una necesidad para una mejor organización de nuestra vida dentro de la ciudad. Es aquí donde la ciudadanía debe entender el porqué de la importancia de que Quito culmine su proceso como distrito metropolitano autónomo, con el estatuto como requisito: nos da la oportunidad de organizar la ciudad y sus instituciones de conformidad con la realidad dada por las parroquias urbanas y rurales, y que ellas sean articuladas en un nuevo plan de organización de la ciudad. Como es obvio, el legislador ha previsto una organización básica disponiendo siempre la desconcentración, pero es claro que la realidad de cada ciudad es diversa y, por ello, sus estatutos de autonomía son una herramienta fundamental para organizar la ciudad de acuerdo con las necesidades particulares de cada una.

El Dr. Salim Zaidán (comunicación personal, 20 de mayo de 2020) considera que las autoridades también deben asumir este proceso con responsabilidad. Para ello señala:

Hace falta voluntad política. Es necesario que las autoridades puedan dimensionar las competencias que deberán asumir. Es complejo gobernar la ciudad de Quito, pero siendo distrito metropolitano autónomo va a ser aún más complejo. La infraestructura municipal deberá crecer para responder a las nuevas competencias asumidas.

### **2.2.6 Sede**

La sede, en el caso particular de las regiones autónomas, deberá estar ubicada en la capital de la región. Para Suing (2016), esto puede significar un gran problema en su elección. Se puede entender que las capitales de las provincias integrantes optarán por convertirse en la capital y, por tanto, sede del gobierno regional. Sin embargo, si se entiende los objetivos y principios de la descentralización territorial establecida en la Constitución y en la ley, la capital y sede debería situarse en un cantón diferente a aquellos que ya son capitales de provincias. En el caso del distrito metropolitano autónomo, si está conformado por un solo cantón, como en el caso de Quito, no existiría este problema. Si el distrito metropolitano autónomo está conformado por dos cantones, se encuentra entonces en el mismo problema que la región.

### **2.2.7 Identificación de los bienes**

La identificación de los bienes en un inicio de seguro no será tan amplia. Será apenas con el paso de los años que el gobierno regional podrá contar con recursos suficientes para poder adquirir bienes que permitan su gestión. Inicialmente dependerá de las donaciones que puedan hacer los gobiernos provinciales o el ejecutivo.

### **2.2.8 Rentas y recursos propios**

En lo que respecta a las rentas y recursos propios, estos pueden ser: “a) Ingresos propios de la gestión; b) Transferencias del presupuesto general del Estado; c) Otro tipo de transferencias, legados y donaciones; d) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y, e) Recursos provenientes de financiamiento” (COOTAD, 2010, art. 171). Los ingresos propios y las transferencias del presupuesto general del Estado son sin duda los ingresos más significativos que podría tener el gobierno regional autónomo, un tema de interesante análisis será el de los ingresos propios, que mencionaremos a continuación.

#### **2.2.8.1 Potestad tributaria**

Sobre los recursos propios el COOTAD, ha establecido en su artículo 179 la posibilidad de que los gobiernos regionales puedan “crear modificar o suprimir, mediante normas regionales, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad” (COOTAD, 2010), lo que José Suing (2016, p. 184) ha denominado “potestad tributaria derivada”. Esta posibilidad no ha generado mayor polémica; sin embargo, un tema que merece especial atención es el resto del contenido de este artículo, que dispone la posibilidad de fijar montos adicionales referentes a los impuestos de todos los consumos especiales, vehículo e impuestos de combustibles.

Art. 179.- Facultad tributaria.- Los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán crear, modificar o suprimir, mediante normas regionales, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad y para las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias o circunscripción territorial.

**Con la finalidad de establecer políticas públicas, los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán fijar un monto adicional referido a los impuestos a todos los consumos especiales, vehículos y al precio de los combustibles.**

Asimismo, los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán crear, modificar o suprimir recargos, tasas y contribuciones de mejoras y de ordenamiento.

Los recursos generados serán invertidos en la región de acuerdo a sus competencias bajo los principios de equidad territorial, solidaridad y en el marco de su planificación.

Esta facultad tributaria es extensible a los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos. (COOTAD, 2010)<sup>38</sup>

Esta posibilidad ha generado serias dudas sobre su constitucionalidad. Si bien este podría ser uno de los incentivos económicos que debían establecerse mediante ley (más específicamente, en la Constitución en su artículo 244), ha de entenderse que estos incentivos no pueden darse violando la propia Constitución. Recordemos que sobre este tema existe una reserva de ley en el artículo 301 de la Constitución que permite “modificar, exonerar o extinguir impuestos” solo por iniciativa de la Función Ejecutiva, mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional (CRE, 2008).

Al darse la posibilidad de fijar un monto adicional sobre los impuestos, obviamente, se estaría invadiendo la reserva legal que ha previsto la propia Constitución, pues fijar un monto adicional representa una modificación. Al respecto, la Corte Constitucional mediante resolución No. 58, que fue publicada en el Registro Oficial suplemento 852 de 24 de enero de 2017, declaró la inconstitucionalidad sobre esta parte, segundo inciso, del artículo 179 de la Constitución.

Finalmente, la potestad tributaria de los GADS, en general, si bien atenúa el principio de legalidad cuando les faculta el crear modificar o extinguir tributos vinculados, es decir, tasas y contribuciones especiales de mejora, en el caso particular de las regiones, no se le dio la posibilidad de creación de impuestos, lo cual hubiera plasmado una verdadera autonomía. El Estado ecuatoriano hubiera pasado de ser un Estado simple a un Estado compuesto no federal, en el cual dos niveles de gobierno hubiesen tenido facultad legislativa (Bossano, comunicación personal, 28 de mayo de 2020).

---

<sup>38</sup> El resaltado me pertenece.

### 2.2.9 Competencias en el estatuto de autonomía

El artículo 246 también dispone que dentro del contenido del estatuto deben constar las competencias que inicialmente asumirá el GAD regional. Por disposición del artículo 247, sucede lo mismo para el distrito metropolitano autónomo. Sobre esta cuestión cabe analizar la función que tiene el estatuto respecto a las competencias. El constituyente tomó la misma postura española sobre este tema: el estatuto de autonomía tiene la función “de conceder o no de acuerdo con el principio dispositivo” (Aguado Renedo, 1997, p. 188). Las competencias que inicialmente asumirá están establecidas en la Constitución. No se derivan del estatuto de autonomía, pues este tiene una función de declaración de las competencias que se asumirá sobre el marco que la Constitución le dispone.

Habiendo aclarado esto, las competencias que podrían asumirse, en conformidad con el artículo 262 serían las siguientes:

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 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.
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. (CRE, 2008)

Sobre la planificación, regulación del control de tránsito, la Constitución prevé que en el caso de que las municipalidades no lo hayan asumido podrá hacerlo el gobierno regional. Sin embargo, será muy difícil que para el momento de creación de la región autónoma exista alguna municipalidad que no haya asumido todavía el control del tránsito en su respectivo cantón. Asimismo, sobre el sistema vial regional quedará por definir qué vías formarán parte del sistema vial regional. Además, el artículo 262 de la Constitución ha previsto que la ley que

regule el sistema nacional de competencias podrá determinar otras competencias. El COOTAD no ha determinado más competencias aparte de las establecidas por la Constitución; no obstante, en un futuro la ley podría ser reformada para establecer otras competencias además de las que puedan determinarse por el Plan Nacional de Descentralización de acuerdo con lo establecido en el artículo 269 de la Constitución. En el caso del estatuto para el distrito metropolitano autónomo, el catálogo sería mucho más amplio: el artículo 266 de la Constitución, al referirse a sus competencias exclusivas, ha dispuesto que ejercerá las que le “corresponda a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales” (CRE, 2008).

### **2.2.9.1 Facultad legislativa y potestad normativa**

El artículo 240 de la Constitución ha dispuesto que los gobiernos autónomos descentralizados “tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias” (CRE, 2008). La denominación de facultad legislativa ha sido objeto de discusión en el Ecuador. Las normas regionales, las ordenanzas distritales, las ordenanzas provinciales y municipales, no tienen la naturaleza normativa ni la jerarquía de una ley. La propia Constitución en su artículo 425 ha previsto una jerarquía inferior a la que le corresponden a las leyes ordinarias en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

El constitucionalista Rafael Oyarte (2016, p. 65) considera que la Constitución de 2008 y 1998 de forma errada han señalado que los GAD ejercen facultades legislativas.

La Constitución, estimo que erróneamente, señala que los gobiernos autónomos descentralizados ejercen “facultades legislativas”, mientras que las juntas parroquiales rurales ejercen “facultades reglamentarias” (Art. 240 CE). Ciertamente es que el constituyente de 2008, como el de 1998, señaló “facultad legislativa”, pero ello no puede llevar a pensar que las ordenanzas y las normas regionales tienen en estricto sentido, esta naturaleza normativa, pues en primer lugar, no gozan del rango de ley ni son dictadas por la Asamblea Nacional, por lo que tampoco sigue su procedimiento de formación.

Por su parte, José Suing (2016, p. 132) también ha cuestionado este planteamiento en la Constitución de 2008:

Es discutible el alcance de la denominada “facultad legislativa” que formalmente está prevista en el artículo 240 de la Constitución a favor de los GAD regional, provincial y municipal, (que ya fue reconocido en la Constitución Política de 1998, que establecía también lo que denominó “facultad legislativa” a los gobiernos provincial y municipal, pero que fue matizado por el legislador ordinario, de modo expreso, en la reforma a la Ley de Régimen Municipal de 2004, señalando que se trataba de facultad normativa cantonal) por la que ya que no es claro si en efecto, es verdadera facultad legislativa o es simplemente un enunciado formal que no se concreta en un contenido material.

A manera de conclusión sobre este punto, podemos considerar lo expuesto por la Dra. Ana María Rosero (comunicación personal, 23 de junio de 2020) en una entrevista personal, donde ha señalado:

Tanto la Constitución como el COOTAD se refieren a potestad legislativa de los GAD, incluso incluyen en la estructura de cada uno de ellos a un órgano legislativo; no obstante, la ley, tanto desde el punto de vista orgánico como material, proviene de la Asamblea Nacional y hay materias sujetas al principio de reserva de ley. Entonces, los GAD tienen únicamente potestad normativa local que es expresión de su “autonomía política” y que se limita a las materias de su competencia.

### **2.2.10 Reforma del estatuto**

Sobre el proceso de reforma para el estatuto de autonomía no existe mucho que podamos analizar. El artículo 246 de la Constitución ha dispuesto que se seguirá el proceso establecido para la reforma del estatuto, que se establecerá en el mismo cuerpo normativo. De esta forma cada estatuto de autonomía regulará su reforma, estableciendo los procedimientos necesarios, requisitos e iniciativas. Fuera de esta disposición lo que sí ha establecido la Constitución es que toda reforma requerirá dictamen favorable de la Corte Constitucional.

En el caso del borrador del proyecto del Estatuto Autonómico de Quito, el único que actualmente se está discutiendo, el procedimiento de reforma se estableció en el título octavo, lo que permitió que la iniciativa para la reforma pueda ser presentada por el Concejo Metropolitano, el Alcalde Metropolitano, uno o más concejos zonales,<sup>39</sup> al menos tres alcaldes zonales, la mitad más uno de las juntas parroquiales del Distrito o al menos el ocho por ciento

---

<sup>39</sup> Precisamente, los concejos y alcaldes zonales son parte de la propuesta de organización política de la ciudad que se está trabajando bajo la administración del alcalde Dr. Jorge Yunda. Esta es la posibilidad de la que habíamos hablado en líneas precedentes sobre replantearse la organización de la ciudad para poder tener una administración mucho más desconcentrada que pueda ser más eficiente para sus ciudadanos.

de los inscritos en el Registro Electoral del Distrito (Proyecto Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito, 2020)<sup>40</sup>.

La propuesta de reforma, en caso de que este proyecto de estatuto vaya a ser aprobado, deberá ser conocido y aprobado por el concejo metropolitano, del cual se requerirá voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. Su aprobación establece además dos debates con un tiempo de separación de al menos un año.

Merece especial análisis lo que el borrador del proyecto a referido en su artículo 112 sobre los plazos que tendría la Corte Constitucional para su dictamen, fijado en 45 días. Si no lo hace, se entenderá que es favorable y en caso de que la Corte Constitucional haya señalado observaciones que deban ser corregidas para asegurar su conformidad con la Constitución. Una vez se presente nuevamente la Corte Constitucional tendría un plazo de 10 días para su dictamen.

La interrogante sobre este punto es si los estatutos de autonomía pueden regular el plazo que tendría la Corte para su dictamen. La Constitución no estableció el plazo que tendría la Corte Constitucional para dar su dictamen respecto a la reforma. Sin embargo, vemos que el tiempo que ha establecido el borrador del proyecto de Estatuto para el Distrito Metropolitano de Quito, sigue el mismo plazo de 45 días establecidos en la Constitución, artículo 245, cuando el proyecto de estatuto es presentado por primera vez ante la Corte Constitucional para su dictamen. Por tanto, si el estatuto de autonomía no contemplara este plazo, en ejercicio de la analogía, debería operar el mismo plazo, por lo que en inicio la propuesta que hace el borrador parece guardar cierta armonía con la Constitución.

Finalmente, el último paso para aprobar su eventual reforma es la consulta popular que deberá hacerse una vez se haya emitido el dictamen favorable de la Corte Constitucional. Será

---

<sup>40</sup> *cf. supra* n. 34

aprobada la reforma con la mayoría absoluta de los votos válidos. Vemos que, en todo caso, esta es apenas una propuesta, pues no se sabe si este borrador será el que el Concejo Metropolitano aprobará. La reforma sigue un procedimiento similar a la elaboración que se dispone en la Constitución para la primera vez que se presente el proyecto de estatuto de autonomía y que en realidad es una propuesta de reforma acertada, pues si el estatuto es la norma institucional básica, una reforma puede cambiar por completo la eventual forma de organización de la ciudad y sus instituciones en el caso del Distrito Metropolitano de Quito.

### **2.3 El estatuto de autonomía en el ordenamiento jurídico ecuatoriano**

Es momento de ocuparnos de la integración de esta norma jurídica en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y su relación con el resto de las normas. De partida sabemos que la Constitución de 2008 no ha establecido una jerarquía normativa, situación que intentaremos determinar en el siguiente capítulo. Como es lógico empezaremos por su relación con la Constitución.

#### **2.3.1 Relación del estatuto de autonomía con la Constitución**

En términos de la *Teoría Pura del Derecho* de Hans Kelsen, la relación del estatuto de autonomía con la Constitución determina su razón de validez en el ordenamiento jurídico. Kelsen diferencia entre la eficacia de la norma jurídica y la validez de la norma jurídica. Para el estudioso, es importante distinguir ambos conceptos toda vez que una norma jurídica encuentra su razón de validez en un determinado ordenamiento cuando esta ha sido creada de acuerdo con los procedimientos establecidos en una norma jerárquicamente superior, generalmente la Constitución. De esta exposición se derivan las relaciones de fundamentación y derivación.

Al respecto Hernán Salgado Pesantes (2019, p. 71) sostiene:

La multitud de normas que conforman un ordenamiento jurídico no se hallan aisladas. No están sueltas, sino que se encuentran enlazadas por relaciones de fundamentación y derivación. Es decir que las normas se fundamentan en otras que son superiores o se derivan de estas.

En el caso del estatuto de autonomía, esta norma jurídica se encuentra establecida en el artículo 245 de la Constitución. Tanto su procedimiento como su contenido está estipulado en la Constitución. El estatuto guarda una relación de jerarquía inferior, como es lógico, por cuanto la Constitución es superior a cualquier otra norma del ordenamiento jurídico. El estatuto encuentra entonces su razón de validez en el ordenamiento jurídico ecuatoriano en la propia Constitución. Si bien varias fases de su proceso, como fue expuesto con anterioridad, no se encuentran claras, ha sido definida como la norma institucional básica de la región y el distrito metropolitano y su aprobación es un requisito fundamental para la creación de la región autónoma o el distrito metropolitano autónomo.

### **2.3.2 Relación del estatuto de autonomía con el COOTAD y otras leyes**

Sobre la relación del estatuto de autonomía en términos de jerarquía normativa con el resto de las normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Por razones técnicas la estudiaremos en el siguiente capítulo. Sobre la relación con otras leyes importan dos, en principio: el COOTAD y la ley de regionalización, que, como advertimos con anterioridad, tiene una denominación errada, toda vez que su contenido hará referencia únicamente a la conformación territorial de la nueva región o distrito metropolitano, uno en particular.

Sobre su relación con el COOTAD hay también una relación de validez formal. El artículo 16 de este cuerpo normativo ha previsto o completado el procedimiento de creación de esta particular norma jurídica. La Constitución no ha previsto el escenario donde el dictamen de la Corte Constitucional pueda tener observaciones respecto a las disposiciones constitucionales y el estatuto. La parte referente a la devolución del proyecto para salvar los errores de los que pueda ser objeto el proyecto de estatuto fue regulado por el COOTAD, ley orgánica que además estableció el plazo de diez días para el dictamen cuando se cumpla este escenario. Se ha previsto además la posibilidad de iniciar el trámite nuevamente en caso de tener un dictamen negativo.

Esta regulación por parte del COOTAD, en el proceso de creación del estatuto, nos deja claro que existe una relación en razón de la validez formal con el COOTAD, así que queda incluso abierta la posibilidad de que en el futuro pueda reformarse este cuerpo normativo para establecer más procedimientos, cuestiones formales o materiales del estatuto de autonomía. En cuanto al contenido del estatuto, el COOTAD no estableció más que las ya estipuladas por la Constitución.

Otra relación que se puede advertir es la que tendría eventualmente con la ley orgánica que establecerá la declaración de creación y su delimitación territorial. Aquí hay una relación en razón del ámbito de validez espacial, donde actuará el estatuto de autonomía como norma institucional básica. Aun cuando esta ley sea todavía un proyecto, su aprobación en la Asamblea Nacional condicionará la convocatoria a consulta popular que es uno de los pasos que debe seguir el estatuto para ser aprobado.

Estas son algunas de las varias relaciones que podría tener el estatuto de autonomía con las leyes que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, pero es importante señalar que el estatuto de autonomía podría tener más relaciones directas con otras leyes orgánicas que puedan darse en virtud de regular el proceso de elaboración, o quizá normas especiales que regulen de forma específica la región o los distritos metropolitanos autónomos. Evidentemente, aquí puede toparse el tema del estatuto de autonomía, más aún cuando varios elementos en sentido formal y material no han quedado claros por las normas existentes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Por tanto, no debe descartarse la posibilidad de una futura regulación general por parte del legislador sobre este tema, lo que deja expuesto que las leyes orgánicas pueden convertirse también en razón de validez, al menos en sentido formal, del estatuto de autonomía.

### **2.3.3 Relación del estatuto de autonomía con las ordenanzas regionales o metropolitanas**

Los consejos regionales, provinciales y los concejos municipales y metropolitanos aprueban ordenanzas regionales, provinciales, cantonales y metropolitanas, según el caso. Una relación importante es la que tendrá el estatuto de autonomía en el caso de la región con las ordenanzas regionales y en el caso de distrito metropolitano con las ordenanzas metropolitanas. La relación está dada de igual forma por el criterio de razón de validez formal y material, ya sea de forma directa o indirecta. Decimos de forma indirecta porque debe recordarse que uno de los contenidos del estatuto de autonomía como norma institucional básica es establecer la enumeración de competencias que inicialmente asumirá. Debemos tener en cuenta que el estatuto de autonomía no concede, ni establece o dispone las competencias exclusivas de la región autónoma o el distrito metropolitano autónomo. Es la Constitución la que ha establecido dichas competencias. Por ello, en sentido material, el estatuto de autonomía tendría una relación indirecta en términos de relación de validez material.

En cuanto a términos de validez formal, creemos que la relación sí se da en un sentido directo. Si bien el procedimiento para la creación de ordenanzas de forma general se encuentra regulado por el artículo 322 del COOTAD, el estatuto como norma institucional básica, tanto de la región como del distrito metropolitano, condiciona al menos parcialmente el procedimiento formal de creación de las ordenanzas. El estatuto debe regular las instituciones que conforman el gobierno regional y el gobierno metropolitano. Esto incluye a los consejos o concejos, los órganos encargados de aprobar las ordenanzas. Como se ha advertido a lo largo de esta investigación, el estatuto de autonomía es la norma institucional básica de la región y del distrito metropolitano. Al ser el estatuto uno de los requisitos indispensables para su creación, es la norma que regula la existencia jurídica del órgano que eventualmente producirá las ordenanzas, toda vez que el estatuto de autonomía no existe, tampoco existe la región

autónoma ni el distrito metropolitano y, como es obvio, no existirán ordenanzas regionales ni distritales en nuestro ordenamiento jurídico.

En el desarrollo de este capítulo hemos abordado los elementos formales y materiales del estatuto de autonomía de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Vemos que tanto la Constitución como la ley son insuficientes para determinar de forma íntegra su naturaleza jurídica. Como se ha podido evidenciar, la razón de validez en sentido formal y material de esta norma en relación con el resto de normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano será uno de los elementos para la formulación de teorías que nos permitirán establecer la jerarquía normativa del estatuto de autonomía.

## Capítulo III

### 3. Formulación de teorías para el establecimiento de la jerarquía normativa del estatuto de autonomía.

#### 3.1 Sobre la jerarquía normativa

La gradación normativa es una de las características del ordenamiento jurídico. Las normas que integran un ordenamiento jurídico en particular se relacionan por niveles de jerarquía, tema que fue ampliamente desarrollado por Merkl y Kelsen en sus diversos trabajos, como la clásica *Teoría Pura del Derecho*. El principio de la jerarquía normativa toma sustancial relevancia por la relación existente entre las diversas normas en un determinado ordenamiento jurídico que da lugar a dos de las características generalmente aceptadas del ordenamiento jurídico: su coherencia y unidad. Son estas consecuencias de la fundamentación y derivación en la producción normativa del derecho. Esta unidad y coherencia, sin embargo, no ha de entenderse absoluta. No es una sorpresa para nadie la existencia de las denominadas antinomias que podemos encontrar en cualquier ordenamiento jurídico, al menos, de aquellos donde opera el llamado sistema dinámico.

Es en este punto en particular, donde el principio de jerarquía ha sido tomado como uno de los elementos clásicos para la resolución de antinomias; en palabras de Norberto Bobbio (1996), “el criterio jerárquico”. De acuerdo con este criterio, una determinada contradicción normativa ha de resolverse en virtud de la norma jerárquicamente superior. No obstante, el criterio de la jerarquía, como se verá en la parte final de este tercer capítulo, no es absoluto y ha mostrado mutabilidad en su aplicación.

De la gradación normativa nace la metáfora de la pirámide jurídica. Este sistema escalonado de normas se deriva del fundamento de que los sistemas jurídicos son propiamente dinámicos y que el derecho regula su propia existencia. Así, las normas jurídicas encuentran su razón de validez respecto a un determinado ordenamiento jurídico, cuando han sido creadas

conforme al procedimiento establecido en una norma que se presume jerárquicamente superior. Estos elementos estudiados por Merkl y Kelsen —y, naturalmente, por varios tratadistas clásicos del derecho— serán desarrollados con mayor profundidad en las teorías que presentaremos a continuación para analizar la jerarquía normativa del estatuto de autonomía en el Ecuador.

Nuestro ordenamiento jurídico cuenta con una gradación normativa. La Constitución del 2008 en su artículo 425 ha establecido de forma expresa el orden jerárquico de las normas de nuestro ordenamiento jurídico: “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 resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.” (CRE, 2008, art. 425).

El estatuto de autonomía ha escapado de este orden jerárquico, como se ha advertido a lo largo de esta investigación, por lo que se intentará establecer su jerarquía normativa a través de las siguientes teorías: teoría de la concreción o especificación, teoría de la relación genética o de habilitación, teorías del derecho comparado y teoría de la derogabilidad normativa: especialidad y capacidad normativa. Antes de analizar nuestro caso en particular es necesario considerar los siguientes puntos. Primero, los planteamientos teóricos de estas teorías están sustentados de modo que puedan ayudarnos a analizar la jerarquía normativa de cualquier norma, siempre y cuando no tenga ya una jerarquía establecida por su ordenamiento jurídico.<sup>41</sup> También se deberá advertir que en muchos casos se necesitará de un análisis complementario entre ellas, ya que, dependiendo de la norma analizada, una sola teoría podría resultarnos insuficiente.

---

<sup>41</sup> Es necesario recalcar la importancia de la utilidad de estas teorías en los escenarios donde es factible usarlas para un análisis determinado. Sus planteamientos están basados en aportes recogidos por la doctrina que no siempre responden a la realidad jurídica de todos los ordenamientos, por lo que analizar una norma que ya cuenta con una jerarquía explícita es no solo contraproducente para sus resultados, sino también podría ser innecesario; desde luego, en el caso de las normas que no tiene una jerarquía normativa analizar su realidad jurídica, es un elemento esencial.

Por las complejas y diversas relaciones de las normas en sus ordenamientos jurídicos, un resultado particular obtenido de un análisis concreto no puede predicarse absoluto para todos los análisis. Nos encontraremos con escenarios donde una teoría pudiese resultarnos útil y con otros en que se vuelve completamente inaplicable. En esta ocasión determinaremos la jerarquía normativa de una norma jurídica en particular: el estatuto de autonomía en el Ecuador, nuestro objeto de estudio.

## **3.2 Formulación de teorías**

### **3.2.1 Teoría de la concreción o especificación**

#### **3.2.1.1 Planteamiento teórico**

Se ha planteado que la estructura del ordenamiento jurídico es gradual o escalonada. Esta concepción ha tenido una amplia formulación en los postulados de Adolf Merkl en su “Prolegómeno de una teoría de la estructura escalonada del orden jurídico”, que suponía un prefacio por sus notas aclaratorias. Kelsen advirtió que Merkl prepararía más adelante un trabajo a profundidad sobre los componentes de la teoría del escalonamiento jurídico, obra que nunca llegó a escribir.

Cuando Merkl fundamentó las primeras ideas de la teoría de la estructura de un ordenamiento jurídico escalonado, fueron concebidas como una verdadera revolución en la doctrina frente a la concepción clásica que existía en la época sobre el sistema de fuentes y la estructura del ordenamiento jurídico. Merkl consideraba que existía una pluralidad en las formas de producción normativa, lo contrario a la concepción monista, donde se pensaba que la producción normativa era únicamente obra del legislador y el derecho se reducía únicamente a las leyes. Esta identificación de la pluralidad en los modos de producción normativa descrita por Merkl es la base del problema para la disertación de su teoría. Pensaba que ante los diferentes modos de producción normativa era necesario que el ordenamiento jurídico pudiera

tener una estructura escalonada que permitiera entender y disciplinar la relación de las distintas normas jurídicas existentes.

Con criterios diversos, como la fuerza derogatoria y la norma condicionante y condicionada, la teoría tomó sus bases para el desarrollo. Es a partir de este punto que se construye la metáfora de la pirámide jurídica, tema que suele revisarse en los estudios iniciales del derecho en materias introductorias. Pero más relevante que saber cuál es el orden de una pirámide en un ordenamiento jurídico concreto es entender los elementos que configuran la estructura de la metáfora de la pirámide jurídica; en resumen, entender cómo se construye la pirámide jurídica, qué elementos pudieran determinar que una norma ocupe un escalón con mayor o menor jerarquía en un ordenamiento determinado.

Cuando Merkl construye la teoría del escalonamiento del ordenamiento jurídico y Kelsen la desarrolla, hay dos elementos que hemos de observar para la construcción de la metáfora de la pirámide jurídica: la generalidad y abstracción; y la particularidad y concreción. De la descripción realizada por los autores de la teoría pura del Derecho, observamos que el escalonamiento avanza, en sentido superior-inferior, de normas generales y abstractas a normas jurídicas particulares y concretas. En palabras de Hernán Salgado Pesantes (2019, p. 73) “las normas van de lo general y abstracto (las superiores) a lo concreto e individual (las inferiores)”.

Las normas jurídicas jerárquicamente inferiores tienen una naturaleza más concreta y específica. Las que se encuentran en los niveles superiores tienen una estructura mayormente hipotética, respondiendo a la abstracción y generalidad que caracteriza a este tipo de normas. Este fenómeno por el que atraviesa la norma jurídica está ligado al “proceso productor del Derecho (en incesante y perenne renovación), que siempre va sucesivamente de una situación abstracta a otra más concreta, se van rellenando las normas generales con un contenido cada vez más individualizado” (Kelsen, 1988a, p. 190). Observamos que las normas previstas en estructuras hipotéticas tienden a concretarse y aterrizar a realidades específicas. “Las normas

generales tienen siempre la forma de proposiciones hipotéticas. La sanción estipulada por la norma se hace depender de la realización de ciertas condiciones.” (Kelsen, 1988b, p. 45).

Este ejercicio puede ser más claro en el desarrollo de las normas en el ámbito penal, observemos que la mayoría de las normas que conforman el Código Orgánico Integral Penal son normas hipotéticas, que presentan la estructura clásica descrita por Kelsen: un supuesto de hecho con una consecuencia jurídica. Estas normas, como ha de ser evidente, no se refieren a un ciudadano determinado, sino a la posibilidad, juicio hipotético, de que algún ciudadano pudiera adaptar su conducta al supuesto de hecho establecido por el legislador; y solo entonces pudiera aplicarse la consecuencia jurídica, la sanción. Así, la sentencia, como norma jurídica individualizada, deja la abstracción y generalidad para convertirse en una norma particular y concreta. “Los actos intermedios, mirados desde arriba presentan el carácter de formuladores y, desde abajo, de ejecución, ofreciendo, por tanto, un doble carácter de formulación y de ejecución” (Cuenca, 2014, p. 181).

La metáfora de la pirámide ha de caracterizarse entonces por tener normas jurídicas de jerarquía superior con carácter general y abstracto; y en las gradas inferiores tendremos normas de carácter particular y concretas. Podemos advertir al menos cuatro grados distintos, en modo general, que siempre deberán formar parte de la estructura de una pirámide normativa: en su vértice, la norma de mayor jerarquía, denominada norma fundamental, la Constitución; un escalón más abajo las normas jurídicas de carácter general; luego tendremos a las normas intermedias, para finalmente terminar con las normas individuales, “de menor jerarquía pero mayor cantidad, [que] regulan conductas particulares y concretas (sentencias, actos administrativos, negocios jurídicos o contratos)” (Salgado Pesantes, 2019, p.77).

De acuerdo con los elementos descritos anteriormente, esta teoría nos ayudaría a determinar la jerarquía normativa de una norma en función de la concreción o especificación que tenga una norma jurídica. Ha de advertirse, sin embargo, que este criterio podría ser

insuficiente. Además, determinar la concreción de una norma jurídica puede resultar una tarea complicada, con conclusiones diversas, como es propio de cualquier análisis en derecho. Para su correcto desarrollo, la fórmula mediante la cual podremos terminar la concreción de una norma jurídica ha de ser a través de la comparación con otras normas jurídicas del ordenamiento jurídico al que pertenece, entendiendo que no se debe presumir de entrada que una norma que se someta a este análisis ha dejado de ser general o abstracta, sino que estas características podrían presentarse en mayor o menor nivel al compararla con otra norma jurídica en particular. Un elemento auxiliar para desarrollar esta comparación y obtener un resultado puede encontrarse en el análisis que se desprenda de los ámbitos de validez de las normas en cuestión.

### **3.2.1.2 Análisis de la jerarquía normativa del estatuto de autonomía en el Ecuador con la teoría de la concreción o especificación**

El estatuto de autonomía, por su naturaleza jurídica, sigue siendo una norma institucional básica, como ha definido la Constitución, con características generales y abstractas. La situación en cuestión es saber si del resultado de una comparación con otras normas jurídicas puede arrojarlos como conclusión que el estatuto de autonomía es más o menos concreta o específica que otras normas del ordenamiento jurídico, para observar la gradación normativa que le correspondería al estatuto del resultado de este análisis. En este caso en particular, se hará uso del ámbito de validez espacial como elemento para la detección de concreción de esta norma jurídica en su relación con otras.

Recordemos que los ámbitos de validez de la norma jurídica generalmente aceptados son espacial, temporal, personal y material. Para el análisis del estatuto de autonomía hemos decidido seleccionar el ámbito de validez espacial, por cuanto es el ámbito de validez en el que mejor se desarrollaría esta norma jurídica; y la compararemos con las leyes orgánicas y

ordinarias, al ser las normas jurídicas que continúan en la gradación normativa luego de la Constitución y los tratados internacionales.

### **3.2.1.3 El criterio de validez espacial como elemento para la determinación de la concreción: Caso puntual estatuto de autonomía – leyes orgánicas y leyes ordinarias.**

El principal conflicto que se ha originado al momento de hablar de una jerarquía normativa para el estatuto de autonomía es saber si este es superior o inferior a las leyes orgánicas. Hemos seleccionado el ámbito de validez espacial como el elemento que nos ayudará a determinar qué norma jurídica es más o menos concreta, sin que de su resultado pueda imputarse que la norma que sea más concreta pierda su característica de general y abstracta de forma absoluta. Solo intentamos establecer si su nivel de concreción es mayor o menor en su relación con las normas aquí propuestas.

Empecemos por la definición que ha hecho la Constitución del 2008 sobre las leyes en el Ecuador. El artículo 132 ha definido lo siguiente: “La Asamblea Nacional aprobará como leyes **las normas generales** de interés común.” (CRE, 2008).<sup>42</sup> Las leyes son en el Ecuador, y esta es una postura comúnmente aceptada en la doctrina, normas generales, mientras que la definición dada para el estatuto de autonomía en el artículo 246 es: “El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región” (CRE, 2008). De una primera lectura general podríamos presumir que las leyes. En nuestro ordenamiento jurídico, son normas con una generalidad más absoluta que el estatuto de autonomía, lo que convierte a esta última en una norma más concreta en comparación con las leyes, pero este criterio es insuficiente todavía para una conclusión.

Pasemos ahora a analizar el criterio de validez espacial como elemento para la determinación de la concreción. Es importante primero señalar que el artículo 133 de la

---

<sup>42</sup> El resaltado me pertenece.

Constitución ha establecido que las leyes serán orgánicas y ordinarias. Disponiendo en el siguiente artículo que serán orgánicas las siguientes:

1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución. 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. (CRE, 2008, art. 133)

Las que no contengan estas materias serán ordinarias, conforme ha establecido la Constitución. Ahora bien, el ámbito de validez espacial que han de tener las leyes, tanto orgánicas como ordinarias, aplica para todo el territorio que corresponde a la República del Ecuador. Es un ámbito de validez espacial general, mientras que, en el caso de los estatutos de autonomía al ser la norma institucional básica de la región o distrito metropolitano autónomo, uno en particular, el ámbito de validez espacial de esta norma jurídica es más concreto respecto al que tienen las leyes en el Ecuador.

El cuestionamiento que ha de existir aquí es que contamos con leyes que no gozan de un ámbito de validez espacial general. Este es el caso, por ejemplo, de la Ley Orgánica del Régimen Especial de la Provincia de Galápagos. Su artículo primero, de hecho, delimita su ámbito de validez espacial a la Provincia de Galápagos; sin embargo, este elemento es una excepcionalidad dentro de las leyes y no la regla. Podríamos analizar otras leyes con los otros ámbitos de validez, como el personal,<sup>43</sup> donde de igual forma su ámbito sea reducido. Eso no condiciona de ninguna forma la característica de general y abstracta que tiene mayoritariamente la ley. Pero, en contraposición a lo que sucede con las leyes, encontramos que los estatutos de autonomía siempre van a tener un ámbito de validez espacial concreto, el del territorio de la región o del distrito metropolitano al que pertenezca. Aquí la concreción no será una excepcionalidad como en el caso de las leyes, sino que será la regla.

---

<sup>43</sup> La LOSEP podría constituir otro ejemplo.

La teoría de la concreción o especificación nos ayuda a determinar la jerarquía normativa de una norma jurídica en función de su nivel de concreción en relación con las otras normas jurídicas que conforman el ordenamiento jurídico al que pertenece. En el caso del estatuto de autonomía, se ha utilizado para el análisis el ámbito de validez espacial para determinar su nivel de concreción en su relación con las leyes orgánicas y ordinarias. Así, del análisis realizado hemos podido identificar que tanto leyes orgánicas como ordinarias gozan de un ámbito de validez espacial más general en comparación con el estatuto de autonomía, que tiene un ámbito de validez espacial más concreto. Si tomamos en cuenta la teoría de la concreción, la jerarquía normativa de los estatutos de autonomía es inferior a la de las leyes orgánicas y ordinarias.

El ámbito de validez espacial, como elemento para la determinación de la concreción resulta insuficiente en el ejercicio de comparación con las normas regionales, que son las normas que continúan en la gradación normativa a las leyes ordinarias, pues tanto al estatuto de autonomía y las normas regionales u ordenanzas distritales ha de corresponderles el mismo ámbito de validez espacial, por lo que esta teoría nos resultará insuficiente para este análisis. Se observará esta relación en la siguiente teoría.

### **3.2.2 Teoría de la relación genética o de habilitación**

#### **3.2.2.1 Planteamiento teórico**

El derecho como sistema se ha diferenciado de la moral por ser un sistema generalmente dinámico, al contrario de la moral, que constituye un sistema estático. En los sistemas estáticos las normas se obtienen de la deducción lógica de las denominadas normas independientes. Bajo este esquema el contenido de las normas dependientes siempre guardará un cierto nivel de coherencia respecto a lo establecido en el contenido general estipulado en las normas independientes. La condición de validez en este tipo de normas se debe a la existencia de las normas independientes, una eventual derogación de estas implicaría que todas las normas

dependientes dejen de tener validez, pues su contenido depende de lo establecido en una norma independiente que ha dejado de existir.

En los sistemas dinámicos, la relación entre las normas independientes y dependientes no se establece por la deducción lógica de su contenido general,

sino una relación *genética* o de *habilitación*. De esta manera, en un sistema dinámico la pertenencia de una norma no viene dado por su contenido, por lo que manda, prohíbe, permite, sino por el hecho de que su producción se ha verificado de acuerdo con lo establecido en otra norma del sistema. (Prieto, 2005, p. 108)

Esta relación genética o de habilitación significa que las normas independientes establecen el procedimiento para la creación de nuevas normas y a su vez puede habilitar a estas para que contengan el proceso de creación de otras normas.

Podemos observar este planteamiento de mejor manera en su aplicación, por ejemplo, en un sistema moral donde una norma establece: se deberá respetar al prójimo. Podemos deducir de forma lógica las siguientes normas: no se debe injuriar al prójimo, no se deberá agredir al prójimo. Estas dos últimas normas vendrían a ser normas dependientes, deducidas por el contenido general establecido en la norma independiente anteriormente expuesta. En un sistema jurídico de característica dinámica observamos, en cambio, la siguiente cadena de producción normativa: en la norma jurídica "C" se establece la posibilidad de crear normas jurídicas "L" de acuerdo con un procedimiento específico y a su vez se habilita la posibilidad de establecer en ellas el proceso para crear otras normas jurídicas "O". Una vez aplicado el proceso establecido en C, se han creado las normas L1, L2, L3 y L4, todas ellas encuentran su relación genética con la norma C, porque se ha aplicado el procedimiento establecido en esta. A su vez se ha creado una norma O bajo el procedimiento establecido en L2.

Miremos este último caso con un ejemplo específico. En nuestro país, la Constitución del Ecuador ha establecido el procedimiento para la creación de leyes orgánicas, definiendo el procedimiento y las materias que podrían regular. Una de las leyes orgánicas es el COOTAD.

En esta norma a su vez se ha establecido el procedimiento que deben seguir los concejos municipales para la creación de ordenanzas en el ámbito de sus competencias y territorio.

Esta relación genética o de habilitación existente entre normas independientes y dependientes es la base para explicar las relaciones de fundamentación y derivación que existe en los sistemas jurídicos. Todas las normas que conforman un sistema se derivan de otras normas, o se fundamentan en el contenido existente en otra norma generalmente superior a estas. Por ello, las normas jurídicas que conforman un sistema no se encuentran asiladas unas de otras, sino conectadas, cuestión que permite asumir la plenitud, unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.

Vemos así que el derecho como sistema dinámico regula su propia existencia. Su aplicación se convierte en una verdadera cadena de producción, organizada de forma jerarquizada de acuerdo con la metáfora jurídica de la pirámide detallada anteriormente:

El derecho tiene la particularidad de que regula su propia creación y aplicación. La Constitución regula la legislación, o sea la creación de normas jurídicas generales bajo la forma de leyes. Las leyes regulan a su vez los actos creadores de normas jurídicas particulares (decisiones judiciales, actos administrativos, actos jurídicos de derecho privado). Por último los actos por los cuales las sanciones son ejecutadas aplican las normas jurídicas sin crear otras nuevas. También ellos tienen el carácter de actos jurídicos en la medida en que son regidos por las normas jurídicas. (Kelsen, 1971, p. 43)

Esta particularidad de regular su propia creación y aplicación dada por la relación genética o de habilitación es también otra de las características de la estructura escalonada del ordenamiento jurídico. Merkl concebía que la estructura jerarquizada del ordenamiento jurídico se fundaba también en la condicionalidad de las normas jurídicas, que consiste en lo siguiente:

En consecuencia, podemos continuar denominando el derecho creado de esta forma como derecho condicionado y las disposiciones que forman sus reglas de producción jurídica como derecho condicional. Si se reconoce que el derecho creado —o también condicional—, entonces se puede clasificar al último como escalón “superior” y al primero como escalón “inferior”. Como el derecho que crea antecede al derecho creado, la relación entre estos dos niveles del derecho puede denominarse escalonamiento. (Mayer, 2005, p. 263)

Esta propuesta sobre la jerarquía normativa ha sido denominada como escalonamiento según la condicionalidad jurídica y nos ilustra la relación que tienen las normas jurídicas en su proceso de creación donde, la norma condicionada se basa en el contenido de otra norma para ser creada, lo que establece un doble proceso de aplicación y creación. Dada la naturaleza de esta relación una norma (X) puede ser al mismo tiempo norma condicional respecto de (Y), pero norma condicionada respecto de otra norma (Z). Lo importante para nuestro estudio es identificar la relación de jerarquía que existe entre normas condicionantes y condicionadas, donde a las primeras les corresponde una jerarquía normativa superior.

Esta característica del escalonamiento, según la condicionalidad jurídica de las normas, ha sido utilizada en la doctrina para explicar la razón de validez de las normas jurídicas en un determinado ordenamiento jurídico. En la *Teoría Pura del Derecho*, Kelsen determina una diferencia entre la validez de un sistema jurídico y la validez de una norma jurídica en particular. Para Kelsen una determinada norma jurídica encuentra su razón de validez con el sistema jurídico al que pertenece porque ha sido creada conforme al procedimiento establecido en normas jurídicas de jerarquía normativa superior a esta. Esto permite que exista compatibilidad y evita la contradicción normativa, cuestión que no es absoluta, por cuanto siempre tendremos errores lógicos en el sistema, como las antinomias:

Pero la relación de fundamentación de validez entre una norma superior y una inferior puede ser vista también como fundamentación formal de la validez. Según tal significado, la norma superior es el fundamento de validez de la inferior no sólo por regular su modo de creación — por lo que dice respecto de la validez de la inferior—, sino también, y sobre todo, porque tiene capacidad o fuerza para regularlo —porque es válida y capaz de fundamentar la validez de la inferior—, es decir, por su rango formal superior. En realidad, el reconocimiento de este significado formal del fundamento de validez resulta obligado para una teoría que, como la kelseniana, considera al Derecho como una estructura en la que las normas son válidas por otorgarse validez escalonada y jerárquicamente (aunque no indefinidamente, y de ahí el expediente de la norma fundamental o, como sería mejor decir, «fundamentadora»). (Ruiz Miguel, 1988, p.146)

Todos estos fundamentos, que forman parte de la teoría del escalonamiento como estructura del ordenamiento jurídico, sustentan la teoría de la relación genética o de habilitación, estableciendo que una norma jurídica se presume superior respecto de otra cuando

regula su modo de creación, pero, sobre todo, por su capacidad o fuerza para regularla. Su jerarquía superior permite encontrar en ella la razón para fundamentar la validez de la norma inferior, cuestión que no solo sirve para explicar el proceso de creación de las normas, sino que en su aspecto más importante condiciona su validez respecto al sistema jurídico al que pertenece, elemento esencial de todas las normas jurídicas: “La norma que determina la creación de otra es superior a esta; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera.” (Kelsen, 1988b, p. 146).

En resumen, bajo los planteamientos de esta teoría se podría determinar la jerarquía normativa de una norma en un sistema jurídico en función de su relación genética o de habilitación con el resto de normas, análisis que es posible dada la naturaleza dinámica del sistema jurídico. Para el caso del estatuto de autonomía en el Ecuador, nos corresponderá determinar si existen normas jurídicas que regulen su forma de creación, en cuyo caso serán normas superiores, y observar si el estatuto de autonomía podría regular la forma de producción de otras normas, en cuyo caso serían inferiores a esta.

### **3.2.2.2 Análisis de la jerarquía normativa del estatuto de autonomía en el Ecuador con la teoría de la relación genética o de habilitación**

La relación genética o de habilitación del estatuto de autonomía se encuentra en relación directa con la Constitución. Sus artículos 245 y 246 regulan tanto su aspecto material como formal. La subordinación del estatuto de autonomía a la Constitución es indiscutible, más allá de la relación genética o de habilitación directa que existe, por lo que el análisis resultará un tanto complicado pues la Constitución ha agotado esta relación, aunque no en su totalidad. Analizaremos a continuación si esta relación es posible con las otras normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Al igual que en la teoría de la concreción o especificación, empezaremos nuestro análisis por las leyes orgánicas. Hay dos elementos que debemos observar en esta relación. El primero tiene que ver con la relación que ha de tener el COOTAD, ley orgánica, con el estatuto de autonomía. No podemos negar que la habilitación genética del estatuto de autonomía se enlaza directamente<sup>44</sup> con la Constitución. Sin embargo, se puede encontrar que el COOTAD condiciona elementos formales en su proceso de creación, es decir, su producción ha de tener que verificarse con lo establecido en el COOTAD, y cumplir las características de la relación genética o de habilitación. Estos elementos formales en su proceso de creación son los estipulados en el artículo 16 del COOTAD en un punto importante sobre el control que deberá hacer la Corte Constitucional para emitir su dictamen. Recordemos que se requiere de un dictamen favorable para dar paso a la siguiente etapa del proceso, su aprobación en consulta popular.

Sobre este punto, la Constitución únicamente ha regulado el plazo máximo para dar el dictamen correspondiente, fijado en 45 días. El COOTAD regula una etapa importante en su proceso de creación en el escenario de tener un dictamen que no sea favorable, cuestión que tiene un alto grado de posibilidad de suceder. El COOTAD, de forma acertada, ha regulado esta posibilidad que condiciona completamente su proceso de creación estableciendo lo siguiente:

Si la Corte Constitucional considera que el proyecto es contrario a las disposiciones constitucionales, devolverá el proyecto a los prefectos o prefectas para que salven los errores observados por la Corte e incorporen las modificaciones que aseguren la conformidad del proyecto de estatuto de autonomía con la Constitución. Con las modificaciones, la Corte Constitucional emitirá su dictamen en un plazo máximo de diez días, contados desde que el estatuto vuelva a su conocimiento. En caso de que el dictamen sea negativo se podrá volver a presentar el estatuto con las reformas que permitan su conformidad con la Constitución, e iniciar el trámite nuevamente. (COOTAD, 2010, art. 16)

---

<sup>44</sup> Se menciona directamente, porque el estatuto de autonomía no es una norma de innovación establecida en las leyes, si cabe el termino, sino de la propia Constitución, y —si fuera el caso— su habilitación también estaría otorgada por la Constitución, pero de forma indirecta.

Pero no es el único aspecto respecto de su relación genética o de habilitación. Otro punto crucial en su proceso de creación que se encuentra regulado en el COOTAD es sobre su aprobación mediante consulta popular. El artículo 16 del COOTAD ha regulado plazos y escenarios posibles en su proceso, como en el caso de que el proyecto de estatuto no obtenga los votos válidos necesarios. Por tanto, prevé la posibilidad de convocar a una nueva consulta sin que exista la necesidad de iniciar un nuevo proceso por parte de los prefectos de las provincias que integran el proyecto.

El cuestionamiento que surge en este punto de nuestro análisis es si podemos presumir una jerarquía normativa inferior por parte del estatuto de autonomía respecto a las leyes orgánicas, por la naturaleza de su relación con una ley orgánica en particular. La respuesta aquí tiene que ser observada desde dos puntos. Primero, desde una visión integral que pretenda entender las relaciones de las normas en el contexto de un sistema normativo, no podríamos presumir que las ordenanzas son inferiores únicamente al COOTAD porque tiene una relación genética o de habilitación con esta y no con otras de igual naturaleza. Si sostenemos esta posición caeríamos en un grave conflicto, pues tendríamos un universo de resultados por cada norma jurídica existente en su relación con el resto, lo que resultaría absolutamente complejo e innecesario. Por ello es importante unificar este criterio en función de la naturaleza de la norma, mas no del contenido particular de una de ellas. Ligado completamente a esto, encontramos un segundo punto, a lo que podemos llegar desde lo mencionado por Ruiz (1988, p. 146):

Según tal significado, la norma superior es el fundamento de validez de la inferior no sólo por regular su modo de creación —por lo que dice respecto de la validez de la inferior—, sino también, y sobre todo, porque tiene capacidad o fuerza para regularlo.

La relación genética o de habilitación, no solo viene dada por lo que una ley orgánica en particular. En este caso, el COOTAD ha regulado respecto a la forma de creación del estatuto de autonomía, sino por la capacidad o fuerza que tienen este tipo de leyes para regular

al estatuto. Esto se fundamenta de acuerdo con lo establecido en la Constitución en su artículo 133 numeral 3, donde se establece que serán leyes orgánicas: “Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados” (CRE, 2008). Como se puede observar, las leyes orgánicas tienen la capacidad para regular todo lo relacionado con la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los GAD, lo que evidentemente incluye al estatuto de autonomía.

Aquí podríamos tener el caso de que existan leyes orgánicas en el futuro, que regulen elementos materiales y formales del estatuto de autonomía, pero no debemos detener este análisis en la posibilidad de que esta suposición suceda o no, sino en la naturaleza que tienen las leyes orgánicas para regular estos elementos del estatuto de autonomía. Es entonces la naturaleza que tienen este tipo de leyes, dadas por la propia Constitución, lo que les otorga esta capacidad o fuerza en su relación genética o de habilitación en aspectos formales y, posiblemente, materiales; y no lo establecido en una ley orgánica en particular. Las leyes orgánicas bajo la fundamentación de esta teoría son entonces normas de jerarquía superior, el estatuto es una norma condicionada frente a las leyes orgánicas.

Este análisis no puede ser extendido al caso de las leyes ordinarias, como lo fue en su momento la teoría de la concreción para todas las leyes por su ámbito de validez espacial. Porque en el caso de la relación de las leyes ordinarias con el estatuto de autonomía no encontramos una ley, como el COOTAD, para ejemplificar la relación. Además tampoco podemos presumir la capacidad o fuerza para regular elementos formales o materiales del estatuto de autonomía por parte de las leyes ordinarias, toda vez que la Constitución ha hecho una reserva legal sobre esta materia para las leyes orgánicas, que es de hecho el argumento central que nos llevó a la conclusión precedente. Por tanto, debemos entender que cualquier tema relacionado con los GAD y, por ende, con el estatuto de autonomía, ha de regularse siempre mediante leyes orgánicas. En conclusión, no existe relación genética o de habilitación

alguna entre las leyes ordinarias y el estatuto, por lo que sería errada bajo los fundamentos de esta teoría determinar una jerarquía normativa entre estas normas.

La relación que sí podemos observar es la que existe con las normas regionales y ordenanzas distritales, que se encuentran en un nivel inferior a las leyes ordinarias, de acuerdo con la estructura escalonada del ordenamiento jurídico ecuatoriano. La relación genética o de habilitación de las normas regionales y las ordenanzas metropolitanas se encuentra en la Constitución y en el COOTAD. Lo que debemos observar es si el estatuto de autonomía puede condicionar su validez, ya sea formal o materialmente, en cuyo caso podríamos presumir una jerarquía normativa superior por parte del estatuto.

Para esto debemos analizar si el estatuto de autonomía tiene capacidad o fuerza para regular las normas regionales o las ordenanzas metropolitanas, de ser el caso, y aquí tenemos tres elementos que pueden ayudarnos a sustentar una respuesta positiva a este planteamiento. El primero tiene que ver con un carácter más indirecto. Al ser el estatuto de autonomía la norma institucional básica de la región o distrito metropolitano autónomo, condiciona la existencia de estas normas jurídicas en un aspecto que parecería bastante obvio: el estatuto se ha previsto como requisito para que el gobierno autónomo de la región o el distrito metropolitano autónomo exista, órganos que producen las normas regionales o las ordenanzas distritales, respectivamente.

Pero este argumento no es suficiente, un segundo elemento que tenemos es la función que tiene el estatuto como norma institucional básica de la región o distrito metropolitano. En este marco el estatuto puede regular al consejo regional o al concejo metropolitano, que es el órgano productor de las normas regionales u ordenanzas metropolitanas. De alguna manera se estaría condicionando de forma indirecta el proceso de creación al regular el órgano que las produce en el ejercicio de su potestad normativa. Un tercer argumento derivado directamente

del precedente es la capacidad o fuerza que tendría el estatuto de autonomía de regular el proceso de creación de estas normas.

Si bien el COOTAD ha regulado de forma general el procedimiento de creación de las normas jurídicas producidas por los GAD, estas no han sido suficientes. Detengámonos en un ejemplo: Quito tiene un código municipal<sup>45</sup> denominado: “Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito”, donde se regula temas pertinentes a la organización del municipio de Quito y encontramos cuestiones muy particulares que tienen que ver con las ordenanzas, como los informes de las comisiones, los debates y otros similares, que forman parte del proceso de creación de las ordenanzas. Cada estatuto de autonomía por la reserva legal que tiene, puede tener la capacidad o fuerza para regular este proceso de creación de las normas que producirá su gobierno autónomo descentralizado, regional o metropolitano, de acuerdo con la realidad particular que en cada caso se presente y en concordancia a lo ya dispuesto en el COOTAD y la Constitución.

Para finalizar con este análisis debemos observar también un tema<sup>46</sup> pertinente con la relación genética o de habilitación en términos materiales. De acuerdo con el artículo 240 de la Constitución, las normas jurídicas que produzcan los gobiernos autónomos descentralizados serán en el ámbito de sus competencias. Recordemos que el estatuto de autonomía debe contener las competencias que inicialmente asumirá del catálogo que le sean permitidas asumir de acuerdo con la Constitución y la ley. Obviamente, la producción normativa que se genere

---

<sup>45</sup> Hemos colocado el caso del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito con el ánimo de ejemplificar la posibilidad que existe de regular la producción de estas normas jurídicas más allá de lo ya dispuesto en el COOTAD y la Constitución. De ninguna forma se pretende analizar la jerarquía normativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, que es una ordenanza, ni tampoco presumir una jerarquía normativa superior de esta ordenanza por sobre las otras. En este estudio estamos analizando la jerarquía normativa de una norma en particular, el estatuto de autonomía.

<sup>46</sup> Otra variable que puede advertirse, aunque con un sustento menos formal, es que el estatuto de autonomía necesariamente debe tener una jerarquía normativa superior a las normas regionales u ordenanzas metropolitanas. La norma institucional básica, como parece lógico, no podría ser inferior a las normas que produzca su gobierno. Si bien su relación ha de entenderse de mejor manera en razón del principio de competencias establecido en la propia Constitución, es necesario que estas normas guarden concordancia con el estatuto de autonomía en función no solo del principio de competencia, sino también de la jerarquía normativa.

por parte de los gobiernos autónomos descentralizados (sea regional o metropolitano) deberá ser sobre las competencias que el estatuto ha recogido en su contenido. Pero este es un punto muy cuestionable, razón por la cual no hemos decidido incluirlo dentro de los tres puntos sustanciales para observar la capacidad o fuerza del estatuto de autonomía sobre las normas regionales o las ordenanzas metropolitanas. El cuestionamiento es que el estatuto solo recoge las competencias; no atribuye ni otorga, pero aun así este ejercicio podría limitar indirectamente en términos materiales la producción normativa por parte de los GAD regionales o metropolitanos.

Siguiendo los fundamentos establecidos en la teoría de la relación genética o de habilitación, la jerarquía de una norma jurídica está determinada por la validez escalonada que se otorgan las normas jurídicas en un ordenamiento jurídico. Una norma jurídica es válida cuando ha sido producida de acuerdo con el procedimiento establecido en otra norma de jerarquía superior que pueda sustentar su validez. La norma jurídica que se constituye en el fundamento de validez de otra tiene una jerarquía normativa superior. Pero es esencial en esta relación no solo concluir su jerarquía superior solo por regular su modo de creación, sino también por la capacidad o fuerza que tiene para regular la norma inferior.

Bajo este esquema, se ha analizado el estatuto de autonomía y podemos concluir que las leyes orgánicas tienen capacidad y fuerza, y regulan el proceso de creación del estatuto, ya sea a través del COOTAD u otra ley orgánica. En el caso de las normas regionales u ordenanzas distritales, el estatuto de autonomía, por lo puntos analizados, regula el proceso de creación de estas normas y además tiene la capacidad y fuerza sobre estas. Así que corresponde al estatuto de autonomía ubicarse en una jerarquía inferior a las leyes orgánicas, pero superior a las normas regionales u ordenanzas distritales. Sin embargo, queda sin determinar, en esta teoría, su jerarquía con relación a las leyes ordinarias.

### **3.2.3 Teorías del derecho comparado**

A lo largo del primer capítulo de esta investigación, dedicamos una sección exclusiva a la naturaleza y jerarquía normativa que tienen los estatutos de autonomía en España. El planteamiento doctrinario de estas teorías ya ha sido sustentando ampliamente allí, por lo que corresponde ahora únicamente analizar si podemos asemejar la jerarquía normativa del estatuto de autonomía en el Ecuador al estatuto de autonomía español.

Recordemos que en la doctrina española existen hasta tres posiciones sobre la jerarquía normativa del estatuto de autonomía: la primera que fue desarrollada de acuerdo a los planteamientos de César Aguado Renedo (1997), quien sustenta que la jerarquía normativa del estatuto de autonomía es la que le corresponde a todas las leyes orgánicas, sin ninguna distinción; la segunda, defendida con los planteamientos de Joaquín Tornos Mas (1980), teoría que sustenta que el estatuto de autonomía le corresponde una jerarquía normativa superior a las leyes orgánicas regionales; y, por último, una tercera que sustenta que al estatuto de autonomía le corresponde una jerarquía normativa superior a todas las leyes orgánicas, postura que fue discutida en el contexto del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006 y que el propio Tribunal Constitucional Español ha rechazado. Analizaremos entonces la naturaleza jurídica de nuestro estatuto, para observar si es posible equiparar su jerarquía a las posiciones españolas presentadas.

#### **3.2.3.1 Igual jerarquía que todas las leyes orgánicas**

La posición casi unánime en la doctrina y lo que ha dicho el Tribunal Constitucional de España es que el estatuto de autonomía es una ley orgánica, dada su naturaleza jurídica. Recordemos que el estatuto de autonomía en España, luego de ser aprobado mediante una consulta popular por los habitantes de la comunidad autónoma, pasa posteriormente a ser aprobado por el órgano legislativo nacional como ley orgánica. Aquí radica su naturaleza paccionada. Es menester en este punto advertir una primera diferencia con el estatuto de

autonomía ecuatoriano: nuestro estatuto no es una ley orgánica. En España la jerarquía normativa y naturaleza jurídica del estatuto han sido también objeto de discusión. Sin embargo, al definir que el estatuto es una ley orgánica, su naturaleza y jerarquía han quedado establecidas.

Podemos advertir al menos tres diferencias entre el estatuto autonómico español y el ecuatoriano. En primer lugar, el estatuto de autonomía nunca deberá pasar por la Asamblea Nacional. Lo que integra a la Asamblea en el proceso de formación de la región autónoma o el distrito metropolitano autónomo es el proyecto de ley de declaración de creación, mas no el estatuto de autonomía. El legislador en nuestro país no interviene en el proceso de creación del estatuto, lo cual marca una primera diferencia sustancial en el procedimiento de creación. En el caso de España, se deberá entender que no han equiparado su jerarquía a la de una ley orgánica, sino que el estatuto es una ley orgánica, lo que no sucede con el estatuto de autonomía en el Ecuador.

Una segunda diferencia es el régimen de autonomías al que da lugar el estatuto de autonomía en España. Como analizamos ampliamente en el capítulo uno, en España este régimen de autonomías modifica el modelo del Estado que tienen en España, que escapa de las formas tradicionales: el unitario y federal. Se constituye así un Estado integral o regional, características que fueron expuestas anteriormente. En España existe realmente un modelo autonómico. Por el contrario, los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador no han alcanzado una autonomía plena que les permita un modelo de Estado distinto al unitario.

Los GAD siguen siendo entes autárquicos. El estatuto de autonomía se convierte en la norma institucional básica, de entes con mayor descentralización, pero no con una autonomía plena. Prueba de aquello —lo que pone sobre el escenario otra diferencia sustancial— es que las regiones autónomas en España a través de sus órganos legislativos producen leyes orgánicas

regionales, una posibilidad que no es permitida ni para el GAD regional, ni para los distritos metropolitanos autónomos. Esto reafirma nuestro modelo unitario.

Una tercera diferencia que no debemos desatender, es la cuestión fáctica. En España los estatutos de autonomía, como lo dejamos en evidencia en el primer capítulo, fueron el resultado de negociaciones políticas que se suscitaron en el marco de una guerra civil, una dictadura y un ajetreado momento político para la República; y que respondían a las demandas históricas de autonomía de los catalanes, vascos, gallegos y demás. El estatuto de autonomía en España es la consecución de estos factores que, además, se encuentran respaldados por los fuertes nacionalismos desarrollados en varias comunidades de España. El estatuto de autonomía imponía la reivindicación histórica de su autogobierno. Recordemos que la formación de un Estado integral o regional, con los estatutos de autonomía y las regiones autónomas como componentes vitales, fueron la salida que se encontró a una España que se negaba a ser federal por parte de los nacionalistas más extremos.

Resulta difícil intentar encontrar puntos comunes con la realidad de nuestros estatutos de autonomía. Se trata del resultado de un largo proceso de lucha y reivindicación, muy alejado de la realidad ecuatoriana. En el ámbito jurídico, hay al menos dos puntos fuertes que hacen imposible equiparar bajo el lente español la jerarquía normativa de nuestros estatutos al mismo nivel jerárquico de una ley orgánica. El primero es que los estatutos de autonomía ecuatoriano no son leyes orgánicas y el segundo es que no consolidan un modelo autonómico que modifique sustancialmente la forma del Estado, como sí sucede en España.

### **3.2.3.2 Una jerarquía normativa diferenciada**

Una segunda posición, defendida por Joaquín Tornos Mas (1980), plantea que al estatuto de autonomía le corresponde la jerarquía normativa que tienen estas leyes en España al ser una ley orgánica, pero Tornos Mas y algunos juristas españoles han planteado que el estatuto de autonomía debe tener una jerarquía normativa superior al de las leyes orgánicas

regionales, en razón de que estas leyes orgánicas regionales pueden ser emanadas “a partir de la creación de la Comunidad Autónoma y sus órganos de gobierno por el propio estatuto” (Tornos Mas, 1978, p. 166). Además, considera al estatuto de autonomía como la norma de habilitación material de las leyes regionales, cuestión que, como se expuso anteriormente, es cuestionable.

En España, esta posición ha sido descartada por el Tribunal Constitucional Español. Se defendió que la relación entre el estatuto de autonomía como ley orgánica y las leyes orgánicas regionales es de competencia y no de jerarquía. Esta posición de Joaquín Tornos Mas y otros juristas españoles, más allá de los amplios argumentos jurídicos que puedan existir para defenderla, se da como una consecuencia por la forma del Estado español, que advertimos anteriormente, las comunidades autónomas en España a través de sus órganos legislativos producen leyes orgánicas, producto de una verdadera facultad legislativa. Esta realidad jurídica implica para Tornos Mas que el estatuto como norma institucional básica deba ocupar una jerarquía normativa superior a las leyes orgánicas regionales producidas por el órgano legislativo al cual regula.

Resultará realmente difícil aplicar una analogía entre la realidad española en la que se sustenta esta teoría y la nuestra, empezando porque dicha distinción entre leyes orgánicas estatales y regionales no existe de ninguna forma en nuestro país. Además, el régimen de autonomías en el Ecuador no ha alcanzado un nivel pleno que permita a los gobiernos autónomos descentralizados ejercer realmente facultades legislativas. Estos tienen una potestad normativa y, por tanto, no pueden producir leyes orgánicas, dicha relación compleja entre el estatuto de autonomía con eventuales leyes regionales o metropolitanas, en nuestro caso, no existe, por lo que no es posible adoptar esta posición.

Pero en este análisis de derecho comparado no todo es inaplicable a nuestra realidad. Hay dos cuestiones que se pueden observar para la jerarquía normativa de nuestro estatuto de

autonomía. La primera gira en torno a la fundamentación que intentó sostener que correspondía a los estatutos de autonomía una jerarquía normativa superior a aquella de las leyes orgánicas. En el primer capítulo observamos que esta fue una posición sostenida en el marco del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006, derivada, entre otros argumentos, de la reserva legal que prevé la Constitución para el estatuto. El Tribunal Constitucional Español fue determinante al defender que esta reserva legal que tiene el estatuto de autonomía no le otorga una jerarquía normativa superior al resto de leyes orgánicas. Esta reserva, a criterio de Ortega Álvarez (2010, p. 277): “convive con otras reservas que también la Constitución hace para otras leyes orgánicas, como es el caso de la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

En España, país donde el régimen de autonomías consolida una nueva forma de Estado, el estatuto no ha alcanzado una jerarquía normativa superior a las leyes orgánicas. Si el estatuto de autonomía en Ecuador no consolida un régimen ni siquiera igual al español, resultaría poco práctico sostener que a este ha de corresponderle una jerarquía normativa superior a las leyes orgánicas, cuestión que no ha sido aceptada en España y que, en todo caso, en nuestra realidad, puede darnos ciertos parámetros sobre qué nivel no podrían alcanzar los estatutos de autonomía.

Una segunda cuestión, que constituye un gran aporte, es cómo los españoles han entendido la relación del estatuto de autonomía con las leyes orgánicas y otras normas jurídicas, bajo el denominado principio de competencia. Este ha sido un argumento recogido en la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional Español, referida en el primer capítulo. El principio fue planteado años anteriores ya por la doctrina española y propuso resolver problemas como las antinomias, no en virtud de la relación de jerarquía, sino de competencia.

Este fue un método de gran aporte en el sistema jurídico español al momento de resolver un eventual conflicto entre el estatuto de autonomía y otras normas. No se recurría al principio de jerarquía normativa, sino al de competencia. De esta forma, se aplica la norma que tiene la

reserva sobre el punto en controversia establecido por la Constitución. El principio de competencia está ya contemplado en la Constitución ecuatoriana de 2008 para solucionar eventuales conflictos entre las normas en nuestro ordenamiento jurídico, y lo abordaremos con mayor amplitud al final de este capítulo.

### 3.2.4 Teoría de la derogabilidad normativa: especialidad y capacidad derogatoria.

Una de las propuestas que ha surgido en la doctrina es la basada en el criterio de derogabilidad o reforma. Esta propuesta ha afirmado que una norma es superior a otra, cuando la primera puede derogar a la segunda, sin la posibilidad de que la segunda pueda derogar a la primera. Este criterio también se ha conocido en la doctrina como la fuerza activa y pasiva. César Aguado Renedo (1997) ha incluido este criterio como parte de los elementos de sus test de jerarquía normativa, de hecho<sup>47</sup>. Sobre la idea basada en el criterio de derogabilidad, Alfonso Ruiz Miguel (1988) identifica y critica dos tesis derivadas de la idea de la derogabilidad para la determinación de la jerarquía normativa.

Ruiz Miguel (1988) sostiene —acertadamente— que una primera tesis que se deriva de este criterio es la que él ha denominado como *especialidad derogatoria*, sustentada en la idea de que una norma X, cuya dificultad de reforma o derogación sea mayor al de otra, Y. X tendría una jerarquía normativa superior. Observemos este planteamiento con una ilustración desarrollada por Ruiz Miguel (1988, p.140):

[L]a relación entre una norma X, relativa a determinada materia y sólo derogable por A + B (el Parlamento y un referéndum, por ejemplo), y una norma Z, derogable tanto por A como por A + B. Pues bien, mientras una norma X sería superior a una norma Z según el criterio de la especialidad derogatoria —ya que se produce una mayor dificultad de derogación por la obligación de cumplir con requisitos más gravosos para la reforma de la primera norma.

Pero Ruiz Miguel critica esta teoría en función de que no puede ser un criterio absoluto, dada la compleja realidad del ordenamiento jurídico. Sostiene también que no es posible defender que siempre que una norma cuente con un procedimiento especial o más gravoso que

---

<sup>47</sup> Propone también el autor un test de jerarquía normativa donde la fuerza activa y pasiva forman parte de sus elementos, test que tuvo lugar en el análisis de la naturaleza jurídica de los estatutos de autonomía en España.

otra, dé como resultado que la del procedimiento especial sea siempre de jerarquía superior. Tampoco considera que el hecho de que una norma no necesite de un referéndum para su derogación implique que su jerarquía deba entenderse inferior.

Un punto práctico en el que se sustenta Ruiz Miguel (1988, p. 140) para oponerse a esta teoría se encuentra en el procedimiento de reforma de la Constitución española:

así, habría que deducir la existencia de dos rangos jerárquicos en nuestra propia Constitución, a partir del simple hecho de que para la reforma de determinadas materias constitucionales se prevé un determinado procedimiento con referéndum potestativo, mientras que para otras el procedimiento es más gravoso y el referéndum obligatorio.

La segunda tesis que identifica Ruiz Miguel (1988) se expresa como *criterio de la capacidad derogatoria*. Esta tesis sostiene que es superior la norma que pudiera derogar a otra sin que la segunda pueda hacer lo mismo respecto de la primera: X puede derogar a Y, pero Y no puede derogar a X. En esta relación se concluiría que las normas de tipo X son de jerarquía normativa superior a las normas de tipo Y, y de igual jerarquía las normas que puede derogarse recíprocamente.

Esta teoría, para Ruiz Miguel (1988, p. 141), también tiene falencias. Y es que no se puede determinar la relación de jerarquía existente entre normas que no pueden derogarse recíprocamente.

Desde luego, el criterio no afirma, ni puede pretenderlo, que sea inferior todo tipo de norma que no puede derogar a otro tipo de norma —que sería superior—, pues esto llevaría al absurdo de tener que reconocer como respectivamente inferiores y superiores a normas que no pueden derogarse entre sí.

Ruiz ha señalado de forma acertada algunas falencias de las teorías, derivadas a partir del criterio de derogabilidad, pero estas críticas están dadas en el contexto de intentar obtener un criterio que pudiera resultar absoluto y exacto en la determinación de la jerarquía normativa, en cualquier caso. Esta consideración no es posible. Ya se advirtió con anterioridad que ninguna teoría podría lograr ese cometido. El propio Ruiz Miguel en su estudio de la jerarquía normativa ha concluido que la forma auténtica para la identificación de la jerarquía normativa debe ser a través de la regla de reconocimiento, dando a cada sistema la posibilidad de definir

mediante una o varias normas del ordenamiento jurídico la gradación normativa que le corresponde a sus normas. Lo que precisamente pasa en nuestro caso es que la regla de reconocimiento, función cumplida por el artículo 425<sup>48</sup> de la Constitución, no ha establecido su jerarquía normativa, por lo que nos hemos permitido analizar a través de diferentes teorías. Procederemos ahora al estudio desde el criterio de la derogabilidad y sus dos teorías derivadas, toda vez que estamos analizando un caso puntual. La jerarquía normativa del estatuto de autonomía en el Ecuador.

#### **3.2.4.1 Análisis de la jerarquía normativa del estatuto de autonomía en el Ecuador bajo la teoría de la capacidad derogatoria**

En esta teoría nos corresponderá analizar la capacidad derogatoria del estatuto de autonomía en su relación con las leyes orgánicas y ordinarias y observar a qué norma le corresponde la fuerza activa y pasiva.

Una debilidad importante de esta teoría en nuestro análisis es que no existen elementos para sostener una fuerza activa o pasiva con respecto al estatuto en relación con las leyes, tanto orgánicas como ordinarias. El Dr. Juan Pablo Aguilar (comunicación personal, 24 de junio de 2020) manifestó que “las leyes nacionales no pueden modificar los estatutos de autonomía, salvo que en estos últimos se regulen, indebidamente, temas propios de las competencias exclusivas del gobierno central.”

Al no existir una fuerza activa o pasiva en la relación entre el estatuto de autonomía y las leyes orgánicas y ordinarias, no podemos proceder con el análisis respectivo bajo los argumentos planteados en esta teoría.

---

<sup>48</sup> Entiéndase el alcance del término: regla de reconocimiento, en el contexto usado por Ruiz únicamente.

### **3.2.4.2 Análisis de la jerarquía normativa del estatuto de autonomía en el Ecuador bajo la teoría de la especialidad derogatoria.**

La propuesta consiste en determinar el nivel de dificultad de reforma o derogación del estatuto de autonomía en comparación con otras normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Como se ha hecho ya en otras teorías, empezaremos nuestro análisis con la relación entre el estatuto y las leyes orgánicas.

En el artículo 133 de la Constitución se establece el procedimiento para la “expedición, reforma, derogación e interpretación” (CRE, 2008) de las leyes orgánicas, que requiere una mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional para estos procedimientos. No hay diferencia con respecto a las leyes ordinarias. La Ley Orgánica de la Función Legislativa en el artículo 53 ha indicado igualmente la mayoría absoluta para las leyes ordinarias.

Miremos ahora el caso puntual de la reforma, con el estatuto de autonomía en el artículo 246 de la Constitución. Se ha determinado que su reforma procederá conforme al procedimiento establecido; es decir, el estatuto regulará su propia reforma, además de requerir del dictamen de la Corte Constitucional. Analicemos por ahora solo el primer punto de la reforma. En el caso de estatuto comparado con las leyes orgánicas y las leyes ordinarias.

El primer cuestionamiento es que el procedimiento de reforma de cada estatuto existente será diferente al tener la capacidad de autorregularse; será en algunos casos más o menos riguroso. Podrían darse casos en que el estatuto prevea procedimientos más o menos rigurosos que el establecido para las leyes orgánicas y ordinarias. En todo caso, será una consecuencia contingente que podría llevarnos a conclusiones distintas en cada escenario, que no es posible analizar en estos momentos, pues no existe ningún estatuto aprobado.

Pero esa consecuencia contingente se produce al permitirle al estatuto regular su propio procedimiento de reforma, el único elemento real y previsible que podemos analizar ahora. Si tomamos en cuenta este elemento, se puede inferir un procedimiento menos *gravoso* que aquel

que siguen las leyes orgánicas y ordinarias, donde su procedimiento de reforma está marcado por la Constitución y la ley. No es posible entonces que las leyes orgánicas y ordinarias autorregulen su proceso de reforma, lo que implica un proceso menos rígido a favor del estatuto. En el caso de las leyes orgánicas y los estatutos, la Constitución marca su proceso de reforma. Para las leyes orgánicas, el procedimiento está absolutamente condicionado, mientras que al estatuto le concede su autorregulación para el procedimiento de reforma.

Esta posibilidad de autorregulación, frente a un proceso en la Asamblea Nacional, que requiere mayoría absoluta de sus miembros, implica un procedimiento menos gravoso para el estatuto, lo que bajo esta teoría implicaría que a las leyes orgánicas y ordinarias corresponde una jerarquía normativa superior al estatuto de autonomía por tener un proceso de reforma especial, en comparación al del estatuto de autonomía. Queda pendiente analizar si se requiere el dictamen favorable de la Corte Constitucional como parte del proceso de reforma para el estatuto de autonomía; aunque no debe entenderse el dictamen como un paso de aprobación en estricto sentido. Desde luego, se lo requiere, pero lo que la Corte hace es ejercer un control de constitucionalidad de las posibles reformas presentadas, que, en todo caso, procederán conforme a derecho y podrían ser menos complejas que las variables políticas que comprometen un proceso de reforma en la Asamblea Nacional.

### **3.3 El principio de competencia**

Con el desarrollo de una mayor descentralización y las mutaciones en la estructura clásica de los Estados, el monopolio que tenían los parlamentos fue cediendo espacios, característica que permitía que fuese mucho más fácil manejar el principio de la jerarquía normativa como criterio absoluto para la solución de conflictos, sobre todo en las contradicciones normativas. Pero la evolución suscitada en función de la descentralización ha permitido que la producción normativa pasara también a otros órganos del poder público.

Nuestra realidad no estuvo exenta de esta transformación. En nuestro país, por ejemplo, los gobiernos autónomos descentralizados ejercen potestad normativa.

La realidad jurídica resulta ahora más compleja, por lo que el principio de jerarquía puede resultar insuficiente. Con ello no debe pensarse que no sea importante hablar de la jerarquía normativa del estatuto de autonomía, pero sí es menester resaltar que no siempre se podrá resolver los conflictos de contradicción, por ejemplo, en función del principio de jerarquía solamente. Por ello, de forma complementaria y como punto final de esta investigación, abordaremos brevemente el principio de competencia como un elemento para entender la relación del estatuto de autonomía con otras normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

La propia Constitución ha dispuesto la aplicación del principio de competencia: “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.” (CRE, 2008, art. 425). Para el constituyente, el principio de competencia forma parte de los elementos que conforman el análisis de la jerarquía normativa, entendiendo así que el principio de competencia no es un elemento que se opone a la jerarquía normativa, sino que lo complementa en el análisis de las normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano, que resulta cada vez más complejo. “En aquello consiste el principio de competencia: las normas que dictan los diversos órganos del poder público deben estar dentro del marco competencial que el constituyente ha otorgado a cada institución del Estado.” (Oyarte, 2016, p. 77).

Este principio se puede explicar, por ejemplo, en la relación que existe entre las leyes orgánicas y las ordenanzas municipales. Una ley orgánica no podría invadir el ámbito de competencia que le corresponde a la ordenanza municipal. En cuyo caso deberá prevalecer la ordenanza municipal, lo que vuelve a la ley orgánica en inconstitucional. Se llega a este criterio desde el análisis de las normas en función del principio de competencia. Sin embargo, es

importante entender que el vicio de la ley orgánica en el ejemplo citado no se da por violar a la ordenanza, que tiene una jerarquía normativa claramente inferior de acuerdo con el artículo 425 de la Constitución, sino por violar la Constitución.

Si analizamos con detenimiento, la consideración que hizo el constituyente sobre el principio de competencia como un elemento de la jerarquía normativa no es errado en nuestro criterio. En el caso anterior se vio que lo que prevalece es la Constitución, la norma de mayor jerarquía, así que la ley orgánica se convirtió en inconstitucional no por violar la ordenanza, sino por violar la Constitución que ha dispuesto que una determinada competencia este reservada al GAD municipal. Lo que prima finalmente es la jerarquía normativa, pero con el complemento del criterio de competencia.

Este criterio es también uno de los aportes del derecho español. Se ha recogido al criterio de competencia para poder explicar la relación del estatuto de autonomía con otras normas jurídicas que conforman el ordenamiento jurídico. Recordemos lo señalado por Cesar Aguado Renedo (1997, p. 192): “ha de concluirse que el EA es una ley ubicada en el mismo plano jerárquico que el resto de las leyes no sólo estatales, sino también autonómicas, con las que mantiene una relación, pues, no jerárquica, sino competencial”. Igualmente, Luis Ortega Álvarez (2010, p. 278) indica que la conclusión casi unánime en la doctrina constitucional española es que el estatuto de autonomía tiene dos tipos de relaciones:

La primera relación está presidida por el principio de jerarquía y absoluta subordinación de los Estatutos a la Constitución. La segunda está presidida por el principio de atribución competencial, que está contenido en la propia Constitución, de forma que una vulneración de los respectivos espacios competenciales estatales o autonómicos, lo que supone es una vulneración de la propia Constitución.

En nuestro caso, creemos igualmente que la relación de los estatutos de autonomía no siempre se podrá explicar en función de la jerarquía normativa, sino con el criterio competencial dispuesto por la Constitución ecuatoriana. De esta manera, la relación del estatuto con otras normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano puede atenderse verificando la reserva legal que ha hecho la Constitución para los estatutos de autonomía. Ninguna norma, ni siquiera

las leyes orgánicas, que ocupan una jerarquía normativa superior a casi todas las normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano, podrán invadir la reserva legal establecida para los estatutos de autonomía definida en el artículo 246 de la Constitución.

## Conclusiones

- (i) El proceso de aprobación del estatuto de autonomía en el Ecuador presenta todavía varios vacíos que casi doce años después de la entrada en vigencia de la Constitución de 2008 siguen sin resolverse, sobre todo aquellos relacionados con el proceso de la consulta popular.
- (ii) El estatuto de autonomía encuentra en su proceso de aprobación puntos condicionados a variables políticas directas e indirectas, que podrían impedir la aprobación de cualquier proyecto e iniciativa sobre el estatuto de autonomía. Su aprobación mediante consulta popular y el requisito de aprobación del proyecto de ley orgánica, con la declaración de creación de la región autónoma o distrito metropolitano autónomo son pasos que dependerán de la voluntad política y de la correcta socialización que las autoridades proponentes hagan sobre el estatuto de autonomía y los beneficios para la sociedad.
- (iii) Tras doce años de vigencia de la Constitución del 2008 y diez del COOTAD, no se ha creado ninguna región autónoma ni distrito metropolitano autónomo en el país y esto se ha producido por dos factores: primero, el proceso de conformación, que incluye la aprobación del estatuto, implica un trabajo político-electoral comprometedor para los prefectos o alcaldes que lideren el proyecto, que ninguna autoridad ha estado dispuesta a asumir hasta la fecha de realización de esta investigación. El segundo factor es que el constituyente no consolidó una propuesta de autonomía compatible con beneficios que despierten un interés real de las autoridades de los GAD que permitieran motivar a prefectos y alcaldes para conformar regiones autónomas o distritos metropolitanos autónomos.
- (iv) El proceso jurídico de conformación de las regiones autónomas en España duró casi setenta años, pese a la fuerte lucha histórica por parte de las comunidades

autónomas. No podemos pretender construirlo en el Ecuador en tan solo ocho años. La regionalización en el Ecuador necesita una mayor difusión y reformas para su correcta comprensión en autoridades y ciudadanos, sobre todo en aquellas provincias donde la identidad provincial se ha consolidado. Las propuestas del *Programa de Apoyo a la Descentralización, PAD-2007* son planteamientos sólidos que consideramos deberían ser retomadas para una reforma integral y definitiva de la organización territorial del país.

- (v) El caso más próximo en nuestro país, en que podría crearse un estatuto de autonomía, es el del cantón Quito, que cuenta ya con un proceso previo desde el año de 1993, donde mediante ley orgánica se creó el Distrito Metropolitano de Quito. Con la entrada en vigencia de la Constitución de 2008, todos los alcaldes de la ciudad, con mayor o menor interés en el tema, han intentado liderar el proceso de aprobación del estatuto de autonomía para Quito, que cuenta con la ventaja de tener ya aprobada la ley de declaración de creación del Distrito Metropolitano. Quito deberá culminar este proceso para finalmente convertirse en un distrito metropolitano autónomo.
- (vi) En lo que se refiere a la jerarquía normativa del estatuto de autonomía debemos concluir que no es posible aplicar las teorías aportadas desde el derecho comparado español. Primero, es necesario incidir en que el régimen de autonomías representa una mutabilidad en las formas clásicas del Estado, consolidando en España el Estado Regional o Integral. Segundo, los estatutos de autonomía en España y la creación de las comunidades autónomas respondieron a las reivindicaciones de varias nacionalidades que hasta el día de hoy demandan una mayor autonomía e incluso independencia, como Cataluña. Con la integración de los estatutos de autonomía, el Estado regional fue una salida al modelo federal. Estos elementos muy difícilmente

podrían encontrarse en nuestra realidad. Las regiones autónomas en el Ecuador han sido pensadas como una forma de concretar una mayor descentralización y acceso a un nivel de desarrollo más equitativo para que puedan desarrollarse al mismo nivel de las grandes provincias como Pichincha, Guayas y Manabí. En el caso de los distritos metropolitanos autónomos, el acceso a este régimen especial de organización territorial ha sido pensando como una oportunidad para aumentar la efectividad de los servicios públicos y, por tanto, de la administración en ciudades que por su nivel de desarrollo se han convertido en áreas metropolitanas.

- (vii) Recapitulando, las teorías del derecho comparado español nos ofrecen dos posturas: una que afirma que el estatuto de autonomía es una ley orgánica y por tanto a de corresponderles la jerarquía normativa que tienen todas las leyes orgánicas; postura que no podría ser asemejada para nuestro estatuto de autonomía porque en el Ecuador no alcanzan la naturaleza jurídica de una ley orgánica. El estatuto de autonomía en el Ecuador no debe ser aprobado por el legislador, diferencia sustancial en el procedimiento formal. La segunda teoría plantea una jerarquía normativa superior a las leyes orgánicas regionales. Tampoco es posible admitirla para nuestros estatutos de autonomía, no solo por las razones ya expuestas sobre su naturaleza jurídica, sino también porque en el Ecuador los GAD no han alcanzado una autonomía plena como sí han hecho las comunidades autónomas en el caso de España, lo que les permite ejercer una verdadera facultad legislativa. Este escenario en el Ecuador es inalcanzable bajo la Constitución actual.
- (viii) La teoría de la derogabilidad normativa: especialidad y capacidad derogatoria cuenta con un sustento dogmático bastante sólido. Sin embargo, en su aplicación para nuestro caso concreto está sujeta a varios elementos imprevisibles que no permiten una correcta aplicación de esta teoría. Es preciso tener presente que esta teoría

sostiene dos posturas: la de la especialidad que afirma que una norma es jerárquicamente superior cuando tiene un proceso de reforma más riguroso que otra norma. Pese a que fue desarrollada con un resultado aproximado en el capítulo último, hay dos elementos que impiden tener un correcto análisis. Primero, se podría pensar que el estatuto tiene un proceso menos riguroso al tener la capacidad de autorregular su proceso de reforma. Sin embargo, ese escenario es incierto. No contamos con los elementos suficientes para concluir de forma absoluta con este análisis, toda vez que no existe todavía ningún estatuto en vigencia. Segundo, la diversidad de resultados que podríamos obtener al analizar el proceso de reforma de cada estatuto en particular. Si bien, la disposición general es la autorregulación, no podemos desentendernos de que esa autorregulación podría representar un proceso más o menos riguroso en sus múltiples casos. Por ahora, esto representa variables inciertas e impredecibles que no nos permiten utilizar esta teoría de forma plena. Por otra parte, como vimos en el capítulo III, no es posible usar el criterio de la capacidad derogatoria, por la realidad normativa, tanto del estatuto como de las leyes orgánicas y ordinarias.

- (ix) Lo más idóneo para el caso del estatuto ecuatoriano es analizar su jerarquía normativa con dos teorías de forma complementaria, la teoría de la concreción o especificación y la teoría de la relación genética o de habilitación. En cuanto a las normas que son superiores, nos apegaremos al análisis realizado con la teoría de la concreción o especificación. Las leyes orgánicas y ordinarias son de jerarquía normativa superior al estatuto de autonomía. Al estatuto ha de corresponderle un nivel de concreción o especificación mayor a las leyes tanto orgánicas como ordinarias, debido a que el ámbito de validez espacial del estatuto que se utilizó como herramienta auxiliar para el análisis de esta teoría dio como resultado una

concreción mayor por parte del estatuto en comparación al que ha de corresponderles de forma general a las leyes orgánicas y ordinarias. Por otro lado, el estatuto de autonomía es jerárquicamente superior a las normas regionales y ordenanzas distritales al mantener con estas una relación de habilitación genética y de fundamentación de validez que se encuentra condicionada por parte del estatuto de autonomía. En esta relación el estatuto es norma condicionante con respecto a las normas regionales y ordenanzas distritales. Por consiguiente, en la pirámide jurídica ecuatoriana el estatuto se debe integrar en un escalón intermedio entre las leyes ordinarias y las normas regionales y ordenanzas distritales.

- (x) Por último, ha de advertirse que la relación del estatuto de autonomía con otras normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano debe entenderse en virtud del principio de competencia, como ha dispuesto la propia Constitución para todas las normas jurídicas que conforma nuestro sistema.

### **Recomendaciones**

- i) Se recomienda al equipo técnico de trabajo del municipio de Quito que no asemeje todos los elementos de los estatutos de autonomía españoles al proyecto de estatuto de autonomía para Quito. La realidad jurídica en el Ecuador sobre este punto es muy diferente a la española.
- ii) Se recomienda a la actual administración del Municipio de Quito socializar y concientizar de mejor manera el proyecto de estatuto de autonomía de forma que la ciudadanía pueda participar de forma más activa en su redacción y se reduzcan las variables políticas adversas que podrían condicionar su aprobación por desconocimiento en el proceso de consulta popular.
- iii) Igualmente, a la ciudadanía se le recomienda tener un rol más activo en este proceso, el estatuto de autonomía para Quito, que es la realidad más próxima que

tenemos. Debe ser la oportunidad para replantearnos la organización administrativa de la ciudad que hoy resulta insuficiente para atender las necesidades de sus ciudadanos.

- iv) Se recomienda a la Corte Constitucional del Ecuador que cree jurisprudencia para aclarar los temas relacionados con la naturaleza jurídica del estatuto de autonomía en el Ecuador una vez que dé su primer dictamen sobre un proyecto de estatuto de autonomía.
- v) Se recomienda a los GAD provinciales y cantonales aunar esfuerzos en favor de futuras reformas que permitan mejorar la consolidación de las regiones autónomas en el Ecuador y los distritos metropolitanos autónomos, con el fin de que su creación despierte interés para su conformación en un futuro próximo.

## Referencias

- Aguado Renedo, C. (1997). Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía. *Revista española de derecho constitucional*, 49, (pp. 169-195).
- Aribau, B. C. (1983). A la Patria. En J. Corredor-Matheos (ed. y trad.), *Poesía catalana contemporánea*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Aristóteles. (1988). *Política*. Madrid: Gredos.
- Arredondo Galván, A. (2002). *Personas físicas nacionales y extranjeras*. México D.F.: Porrúa.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. [Cód. org.]. (11 de agosto de 2010). RO. 303 de 19 de octubre de 2010.
- Badía, J. F. (1963). El Estado regional como realidad jurídica independiente. *Revista de estudios políticos*, 129-130, (pp. 75-120).
- Bobbio, N. (1996). *Teoría general del Derecho*. Madrid: Unigraf.
- Borja, J. (2012). El fin de la ciudad postmodernista y el derecho a la ciudad. [Blog de] *Jordi Borja*. Recuperado de: <https://www.jordiborja.cat/el-fin-de-la-ciudad-postmodernista-y-el-derecho-a-la-ciudad-mexico/>
- Carrasco i Formiguera, M. (1931). *El pacto de San Sebastián*. Barcelona: Encuentro Ediciones.
- Castillo, J. (2002). *Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional, el caso de la región sur del Ecuador*. Loja: Municipio de Loja.
- Congreso Nacional del Ecuador. Ley de régimen del Distrito Metropolitano de Quito. [Ley 46 de 1993]. (25 de noviembre de 1993). RO. 345 de 27 de diciembre de 1993.
- Cortada, J. (1860). *Cataluña y los catalanes*. [Barcelona]: Imprenta de Miguel Blanxart.
- Congreso Nacional de Colombia. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. (10 de junio de 2011). RO. 41 de 12 de junio de 2011.
- Constitución de la República de Colombia [Const.]. (1991). LEGIS.

Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (10 de enero de 1979). RO. 800 del 27 de marzo de 1979.

Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (5 de junio de 1998). G. C. del 11 de agosto de 1998.

Constitución de la República del Ecuador. [Const.]. (29 de julio de 2008). RO. 449 del 20 de octubre de 2008.

Constitución de la República Española [Const.]. (1978). [Derogada\*] Recuperado de <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

Cuenca, P. (2014). Aspectos claves de la teoría del Derecho de Adolf J. Merkl. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, 17, (pp. 167-202).

De Esteban Alonso, A. (s.f.). El concepto de área metropolitana. Recuperado de [https://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/area\\_metropolitana.pdf](https://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/area_metropolitana.pdf)

Elliott, J. H. (1964). *Imperial Spain. 1469-1716*. New York: St. Martin's Press.

¡Español! ¡Guerra al Estado catalán!. ([1932]). Recuperado de [https://www.elnacional.cat/ca/cultura/marc-pons-1932-primer-parlament-independentista\\_222009\\_102.html](https://www.elnacional.cat/ca/cultura/marc-pons-1932-primer-parlament-independentista_222009_102.html)

Estupiñán Achury, L. (2011). El estado autonómico: del estado unitario al estado federal. Un ejemplo de la mutación de las formas de estado. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, 35, (pp. 107-122).

Ferrão, J. (2004). Las regiones metropolitanas como comunidades imaginadas: vivencias, discursos, acción. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 141-142, (pp. 517-522).

Fusi Aizpurúa, J. P. (1992). La aparición de los nacionalismos. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 11, (pp. 181-194).

Hernández Lafuente, A. (1980). *Autonomía e Integración en la Segunda República*. Madrid: Ediciones Encuentro.

- Kelsen, H. (1971). *Teoría pura del Derecho*. Buenos Aires: Eudeba.
- . (1988a). *Compendio de Teoría General del Estado*. México D. F.: Colofón.
- . (1988b). *Teoría General del Derecho y el Estado*. México D. F.: UNAM.
- Mayer, H. (2005). Teoría de la Estructura Escalonada del Orden Jurídico. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 244, (pp. 259-263).
- Muñoz, P. (2008). Estado regional autónomo para el Ecuador. En F. Carrión y B. Villaronga (comps.), *Descentralizar: un derrotero a seguir*, (pp. 339-362). Quito: FLACSO / InWEnt / SENPLADES.
- Ortega Álvarez, L. I. (2010). La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Revista española de derecho constitucional*, 90, (pp. 267-285).
- Oyarte, R. (2016). *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*. Quito: CEP.
- Paz y Miño, J. (2007). *Consultoría estudio sobre el desarrollo histórico del Ecuador por regiones de modo a contribuir al diseño de regiones político-administrativas*. Quito: CONAM-BID.
- Prieto, L. (2005). *Apuntes de Teoría del Derecho*. Madrid: Trotta.
- República del Ecuador. Zonas Administrativas de Planificación. [Decreto Ejecutivo No. 878]. (18 de enero de 2018). RO. 268 de 08 de febrero de 2008.
- Ruiz Miguel, A. (1988). El principio de la jerarquía normativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24, (pp. 135-154).
- Salgado Pesantes, H. (2019). *Introducción al Derecho*. Quito: CEP.
- Santos, J. (2009). *La Constitución de 1931*. Madrid: Iustel

- SENPLADES. (s. f.). La planificación: un instrumento para consolidar la regionalización.  
Recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/La-Planificaci%C3%B3n.pdf>
- Serrano, J. (1996). *Configuración territorial del área metropolitana de Murcia a finales del siglo XX*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Suing, J. (2016). La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado [tesis doctoral]. Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6896>
- Tornos Mas, J. (1980). Los Estatutos de las Comunidades autónomas en el Ordenamiento jurídico español. *Revista de administración pública*, 91, (pp. 125-170).
- Tribunal Constitucional Español (2010). Sentencia 31/2010 del 28 de junio. Recuperado de [https://boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-11409](https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-11409)
- Ysàs, P. (2002). El Estado de las autonomías: orígenes y configuración. En C. Navajas Zubeldía (ed.), *Actas del III Simposio de Historia Actual*, pp. 101-125. Logroño: Instituto de Estudios Riojanos.

## Bibliografía

- Aguado Renedo, C. (1997). El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado. *Revista de Estudios Políticos*, 98, 137-158.
- Aja, J. (1999). *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza.
- ., Tornos Mas, J., Perulles, J. M. y Albertí, E. (1989). *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*. Madrid: Tecnos.
- Alcívar Santos, O. (2000). Las autonomías: una descentralización profunda. *Iuris Dictio*, 1(2). Recuperado de <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdicctio/article/view/524>
- Andrade, S., Grijalva, A. y Storini, C. (eds.) (2009). *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*. Quito: UASB / Corporación Editora Nacional.
- Andrade, S., Trujillo, J. C. y Viciano, R. (coords.) (2004). *La estructura constitucional del estado ecuatoriano*. Quito: UASB / Corporación Editora Nacional.
- Ávila Santamaría, R., Grijalva Jiménez, A. y Martínez Dalmau, R. (coords.) (2008). *Desafíos Constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / Tribunal Constitucional.
- Barragán Barragán, J., Contreras Bustamante, R., Mateos Santillán, J. J. et al. (2003). *Teoría de la Constitución*. México D. F.: Porrúa.
- Barrera, A. (coord.). (1999). *Ecuador: un modelo para (des)armar, descentralización, disparidades y modelo de desarrollo*. Quito: VECO / ILDIS / Abya-Yala.
- Bayona i Rocamora, A. (1992). *El derecho a legislar en el Estado Autonómico*. Madrid: Tecnos.
- Bedón, G. (2011). La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado. *Ágora Democrática*, 2(4).

- Bercholz, J. (dir.). (2008). *La organización política del territorio en América y España*. Buenos Aires: Lajouane.
- Blanes, J. (2007). Descentralización y la Asamblea Constituyente en Bolivia. En F. Carrión (ed.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, pp. 59-88. Quito: FLACSO.
- Blanquer, J.-M. y Fajardo Montaña, D. (1991). *La Descentralización en Colombia*. Colombia: Instituto Francés de Estudios Andinos / Universidad Nacional de Colombia.
- Borja, R. (ed.) (2008). *Análisis: Nueva Constitución*. Quito: ILDIS / La Tendencia.
- Burbano Játiva, A. (2003). *Más autonomía, más democracia*. Quito: UASB / Abya-Yala / Corporación Editora Nacional.
- Cárdenas Garzón, V. (2014). Descentralización fiscal en las regiones del Ecuador [Tesis de grado]. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Recuperado de <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/6960>
- Castillo Vivanco, J. B. (1997). *Descentralización del Estado y desarrollo fronterizo*. Quito: FOPECA.
- Carrillo, M. (2005). Notas sobre la cultura y Estado autonómica. En G. J. Ruiz-Rico Ruiz y N. Pérez Sola (coords.), *Constitución y cultura: retos del derecho constitucional en el siglo XXI: jornadas celebradas en la Universidad Internacional de Andalucía Sede Antonio Machado (Baeza, 23 y 24 de junio de 2003)*, pp. 81-94. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Carrión, F. (comp.) (2007). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO.
- Corcuera Atienza, F. J. (2002). La Constitución Española de 1931 En la Historia Constitucional Comparada. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 2, 629-695.

- Cuenca Gómez, P. (2007). Acerca del carácter dinámico del sistema jurídico en la teoría de Kelsen y su compatibilidad con el constitucionalismo. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 15. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2260157>
- Echeverría, J. y Montúfar, C. (eds.) (2008). *Plenos poderes y transformación constitucional*. Quito: Abya-Yala.
- Eguiguren Valdivieso, G. (1992). *El Gobierno Federal de Loja. La crisis de 1858*. Loja: Corporación Editora Nacional
- Ferrando, B. (1965). *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado Regional*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos
- . (1995). *Regímenes políticos actuales*. Madrid: Tecnos
- Flores de Saco, A. (1981). *La región: conceptos y realidades*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- García, J. (1996). *Hans Kelsen y la norma fundamental*. Madrid: Marcial Pons.
- Gándara Enríquez, M. (2001). *Ecuador y sus hombres de estado* (vol. I). Quito: Centro de Estudios Históricos del Ejército.
- Goldschmidt, W. (1987). *Introducción filosófica al derecho: la teoría trialista del mundo jurídico y sus horizontes*. Bogotá: Temis.
- Jellinek, G. (2000). *Teoría General del Estado*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Kamen, H. (2009). *Brevísima Historia de España*. Madrid: Austral.
- Mayer, H. (2005). Teoría de la estructura jurídica escalonada del orden jurídico. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 55, 259-270.
- Monroy Cabra, M. G. (1977). *Introducción al Derecho*. Bogotá: Temis
- Naranjo Mesa, V. (1990). *Teoría Constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Temis.

- Nino, C. S. (1976). El concepto de validez y el problema del conflicto entre normas de diferente jerarquía en la teoría pura del derecho. En E. Bulygin (ed.), *Derecho, filosofía y lenguaje: homenaje a Ambrosio L. Gioja*, pp. 131-144. Buenos Aires: Astrea.
- Ojeda Segovia, L. (2000). *La Descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Abya-Yala
- Ojeda Segovia, L. (2001). *Estado del debate sobre autonomía y descentralización*. Quito: PNUD.
- Requena López, T. (2004). *El principio de jerarquía normativa*. Pamplona: Civitas.
- Serrano Martínez, J. M. (1996). *Configuración territorial del área metropolitana de Murcia a finales del siglo XX*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Solozabal, J. (1992). Sobre el Estado Autonómico Español. *Revista de Estudio Políticos*, 78, 105-129.
- Viciano Pastor, R. (2005). *Constitución y Reforma de los Estatutos de Autonomía*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Vidal, J. (1997). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Temis
- Zavala, J. (2003). *Manual de Derecho Administrativo*. Guayaquil: Editorial Edino.

Anexos

Anexo 1

# ¡ESPAÑOL!

## ¡Guerra al Estatuto catalán!

En tanto que el intelectual, el obrero y el profesional castellanos, no podrán ejercer cargos en Cataluña, los catalanes podrán hacerlo en toda España.

¡¡ESO ES EL ESTATUTO CATALAN!!

Mientras las contribuciones e impuestos, graven hasta el límite a los demás españoles, los catalanes, sonreirán magníficos, ante nuestra muerte económica.

¡¡ESO ES EL ESTATUTO CATALAN!!

**¡COMERCIANTES! ¡PUEBLO!**

**Hasta no saber a qué afeneros, no compreis productos catalanes.**

Mientras para Cataluña, salieron millones y millones de pesetas y para esa Región, se dictaron leyes proteccionistas, Castilla sucumbía, por falta de toda protección y auxilio.

En este comercio, no admitimos visita de viajantes catalanes o que representen casas catalanas, interin no sepamos el resultado de la discusión del ESTATUTO.

Imp. RAMIRO GÓMEZ-Talavera