



Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Facultad de Jurisprudencia

Derecho

Trabajo de integración curricular previo a la obtención del título de abogado

**“Viabilidad de la implementación del federalismo en Ecuador con base en el
ordenamiento jurídico vigente”**

Diego Sebastián Rodríguez Ayala

Director: Abraham Zaldívar Rodríguez

Mayo, 2023

Quito – Ecuador

RESUMEN:

A lo largo de la historia del Ecuador ha existido un debate respecto a la implementación del federalismo como el modelo estatal para la organización territorial del país. Desde su formación como Estado independiente en el año 1835, el Ecuador ha mantenido un solo modelo estatal: el unitario; lo cual, ha conllevado distintos descontentos por parte de ciertos sectores del país. En el año 2022 se presentó la última propuesta federalista, la cual sirve como base para analizar a la reforma parcial como un mecanismo válido para la implementación del federalismo en el Ecuador. Igualmente, se lleva a cabo un estudio de la conveniencia del cambio de modelo estatal.

Palabras Clave: Federalismo, Ecuador, Unitario, Descentralización, Estado.

ABSTRACT:

Throughout the history of Ecuador, there has been a debate regarding the implementation of federalism as the state model for the territorial organization of the country. Since its formation as an independent state in 1830, Ecuador has maintained a single-state model: the unitary system, which has led to various discontent among certain sectors of the country. In 2022, the latest federalist proposal was presented, which serves as a basis for analyzing partial reform as a valid mechanism for implementing federalism in Ecuador. Likewise, a study is being conducted to assess the suitability of changing the state model.

Key Words: Federalism, Ecuador, Unitary, Decentralization, State.

ÍNDICE

1. El Estado	1
1.1 Antecedentes y elementos	2
1.2 El Estado unitario y el Estado federal	10
1.2.1 El Estado unitario.....	11
1.2.2 El Estado federal.....	13
2. La implementación del federalismo en el Ecuador.....	16
2.1. Propuestas históricas	16
2.2 Propuesta federalista de 2022.....	26
3. Análisis respecto a la propuesta federalista del año 2022.....	27
3.1 Viabilidad del cambio de la organización estatal con base en la Constitución vigente.....	27
3.2 Conveniencia del cambio de la organización estatal con base en la Constitución vigente.....	39

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Niveles de administración 1835. Elaboración Propia.....	20
Gráfico 2 Artículos de reforma constitucional. Elaboración propia.	28
Gráfico 3 Trámite mediante referéndum. Elaboración propia.	31
Gráfico 4 Trámite parlamentario. Elaboración propia.....	32
Gráfico 5 Trámite reforma parcial. Elaboración propia.	33
Gráfico 6 Proceso Asamblea Constituyente. Elaboración Propia.....	36
Gráfico 7 Lo positivo y lo negativo de la propuesta. Elaboración propia.	39
Gráfico 8 Niveles de autonomía según el COOTAD. Elaboración propia.	41
Gráfico 9 Tipos de recursos financieros GADs. Elaboración propia.	43
Gráfico 10 Ingresos propios del GAD Provincial. Elaboración Propia.	44
Gráfico 11 Federalismo y Descentralización. Elaboración Propia.	45

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de integración curricular se pretende analizar la más reciente iteración de las propuestas federales que ha tenido el Ecuador a lo largo de su historia. En el año 2022 el abogado Jaime Nebot planteó la necesidad de implementar el modelo federal en el país como respuesta para las constantes crisis institucionales que atraviesa este.

En esta propuesta federalista se tomó como problemática la autonomía administrativa y fiscal de cada provincia. En esencia, se propone que cada provincia se gobierne a sí misma.

De esta propuesta surge la necesidad de analizar cuál sería el mecanismo viable dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano para llevar a cabo el cambio de un modelo de Estado unitario a uno federal. En este trabajo de integración curricular se examinarán los antecedentes y elementos del unitarismo y del federalismo, y se identificarán los posibles métodos de implementación de este último en Ecuador.

Para cumplir con los objetivos planteados, se ha dividido el trabajo en tres partes. En un primer momento, se realizará una revisión respecto al Estado, su origen y su evolución histórica. Una vez se llega al siglo XVIII se hace una separación respecto al Estado unitario y el Estado federal.

La segunda parte está relacionada con los antecedentes del federalismo en el Ecuador y las propuestas más relevantes para terminar con la suscitada el año 2022. Por último, se toman en cuenta las formas de reforma constitucional que serían necesarias para la implementación de la propuesta federal, y se termina analizando la viabilidad y la conveniencia del cambio federal en el Ecuador.

1. EL ESTADO

1.1 ANTECEDENTES Y ELEMENTOS

A modo de introducción es importante indicar qué es el Estado, según Krader (2020) “el Estado ha de definirse en función de las dimensiones y complejidad relativas de la sociedad que se da, y del tipo de autoridad que exista en dicha sociedad”. De esta frase se llega a entender que el concepto ha ido evolucionando a la par de la humanidad.

Mientras las sociedades humanas crecían en cantidad y en diversidad de individuos, se iban creando distintas formas de organización.

En consonancia con lo anterior, el Estado históricamente ha sido considerado como: “una forma concreta de organización social que surge de la exigencia de una ordenación”. (Fernandez, 2016, p. 5).

Así mismo lo entiende Fernández Bulté (2001), quien determina que para hacer un estudio histórico del Estado se debería entender al mismo como una “organización política de la sociedad, como organización de la vida política de los agregados sociales existentes antes de la aparición de las nacionalidades”. (p. 5)

Por ello, es necesario determinar las distintas formas de organizaciones sociales que ha tenido la humanidad a lo largo de su historia, para lo cual se considerará la clasificación otorgada por Martínez Peñas (2018), misma que se da de la siguiente manera:

1. Las bandas. – Como tal, sería la primera organización humana, se trataba de una sociedad nómada fundada en núcleos familiares de un tamaño pequeño;
2. Las tribus. – La aparición de la agricultura desencadenó un desarrollo dentro de las bandas, volviéndolos, según Burbank y Cooper (2010) (citado por Martínez Peñas, 2018, p. 77): “grupos pequeños, homogéneos culturalmente, organizados con base en divisiones de tarea según sexo, edad, estatus y parentesco”; empero, lo que distingue a la tribu de la banda es su carácter sedentario.

3. Sociedades de jefatura. – Según Campagno (2000): “se trata de un tipo de sociedades en las que existe al menos una posición de liderazgo institucionalizado”. (p. 138)

El cambio hacia la sociedad de jefatura determina un momento decisivo en la historia de la humanidad; pues, según Bobbio (1989) el Estado nace de: “la disolución de una comunidad primitiva basada en parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares para razones de sobrevivencia interna”. (pp. 97-98)

De esto se puede colegir que, cuando se pasa de una sociedad basada en vínculos familiares a una en la que la diversidad de integrantes permite distintos tipos de dinámicas sociales, existirán las condiciones necesarias para que el Estado aparezca. Es por ello que deberá entenderse que el nacimiento del Estado se da por el aumento continuo de la complejidad de las asociaciones humanas.

De igual manera, este tipo de Estado se concibió como una organización para estas nuevas sociedades, con la función de estructurar y ordenar sus aspectos administrativos, sociales e incluso económicos.

Esta ordenación plantea un punto importante dentro del Estado, ya que como lo determina Fernández Bulté (2001), ha de entenderse a este como: “fenómeno social histórico que consiste en la manifestación del dominio político en determinada sociedad de clases”.

De las ideas revisadas se puede indicar que, el Estado, en su forma primigenia, constaba de sociedades humanas que alcanzaron cierto nivel de complejidad y que regularon su funcionamiento mediante una estructura de dominación.

Teniendo en cuenta el concepto inicial de Estado, es necesario seguir realizando esta revisión de los antecedentes. La idea de Estado fue evolucionando desde las sociedades primigenias y el siguiente desarrollo relevante se da en la sociedad griega y romana.

El referirse a la sociedad griega se deberá hacer bajo la esfera cultural ateniense, en donde se podrá encontrar lo siguiente:

En el siglo V a. C., Atenas, en la cúspide de su gloria, se enorgullecía de ser una democracia gobernada directamente por sus ciudadanos. Para los atenienses, la orientación fundamental era la polis, la comunidad política. Todo ciudadano varón mayor de treinta años, sea cual fuere su clase o su riqueza, podía ser miembro (remunerado) de los jurados que decidían los procesos judiciales”. (Tamanaha, 2011, p. 21)

De este texto se encuentra una organización social fundamental en el proceso histórico del Estado, la *polis* griega, la cual ha sido traducida bajo la forma de Ciudad – Estado, misma que es descrita por Prado (2014) como: “una comunidad reducida y albergaba la población en diversas villas o pueblos centrados alrededor de una ciudad matriz”. (p. 71)

Se puede decir que las polis eran un pequeño Estado en sí mismas, en cada una de ellas había una organización propia. Esta ordenación estaba basada en la libertad, ya que el ideal de independencia era una de sus principales características.

En las polis existía una diversidad de pobladores, pero esta no se representaba en la institucionalidad, puesto que los únicos individuos que podrían ser miembros del gobierno eran aquellos pertenecientes a una estirpe determinada.

La polis griega es el primer ejemplo de democracia que se tiene, si bien no fue concebida tal y como se la conoce actualmente, sí es el origen de un sistema en donde la autoridad central del poder de los “ciudadanos” no era designado por una cuestión religiosa o incluso ligada a la fuerza, sino por una elección “popular”¹.

De la polis griega se pasará al sucesor directo de la misma, la civitas romana, esta es designada por Jellinek (2000, p. 303) como: “la comunidad de ciudadanos”; la misma puede ser catalogada como reducida (en lo que se refiere a cantidad de personas como de extensión), de solidez religiosa y con participación ciudadana (con todas las restricciones que tenía la ciudadanía en el contexto romano).

¹ Como se mencionó anteriormente, democracia en el contexto inicialmente concebido en la antigua Grecia se refería a “la participación directa en el gobierno, es decir, ser miembro de alguna o de todas las magistraturas que los griegos consideraban que regían la ciudad”. (Ariza Rodríguez, 2019, p. 605)

La civitas tiene una diferencia esencial con la polis griega: la forma de adscripción o pertenencia. Para formar parte de la polis se debía cumplir con un origen étnico, mientras que en la sociedad romana se daba por el territorio y el sometimiento a sus leyes.

Ante esto es imperativo tener en mente lo siguiente:

El Estado romano desde el comienzo es una unidad interior y general. La división de la comunidad en varias partes dotadas de soberanía igualmente originaria es absolutamente imposible; de aquí que en toda época hayamos podido encontrar viva la idea de que, no obstante, la pluralidad de los órganos, solo en uno debe residir la plenitud del poder del Estado, el imperium, la majestas, y a los demás sólo les puede corresponder un derecho derivado. (Jellinek, 2000, p. 303)

Este texto introduce un nuevo punto a la definición inicial de Estado, la “pluralidad de órganos” de la organización política. A continuación, se abordará este nuevo componente.

A lo largo de este documento se ha indicado que el Estado, hasta Roma, tenía una unidad central respecto al monopolio de la coerción, sin embargo, la próxima evolución social rompe con esto.

El Estado Estamentario medieval es considerado ampliamente como un modelo pluralista tal y como lo indica Heller (2021) al mencionar lo siguiente: “Casi todas las funciones que el Estado moderno reclama para sí hallábanse entonces repartidas entre los más diversos depositarios: la Iglesia, el noble-propietario de tierras, los caballeros, las ciudades y otros privilegiados”. (p. 225)

Al decir que el Estado Estamentario es pluralista, se hace referencia al hecho de que “las funciones tradicionales de coerción, administración, percepción fiscal y establecimiento de legislación abarcadora se trasladan a manos de los señores” (Miliddi, 2011, p. 1).

Es ahí donde se puede encontrar la característica fundamental de este periodo histórico, la amplia cantidad de gobernantes que existieron por cada territorio. Esto tiene un antecedente claro en las últimas etapas del Imperio Romano de Occidente, el cual: “se fragmentó en estructuras políticas más pequeñas, pero más fáciles de gobernar con los limitados medios de la época”. (Flórez, 1999, p. 113)

La caída del Imperio Romano de Occidente ocasionada, entre otras razones, por las invasiones de los pueblos germánicos implicó el “ascenso” al poder de estos últimos. Esto significó un cambio radical en las concepciones del Estado y en sí en la forma de gobierno de cada uno de los territorios anteriormente romanos, teniendo como resultado un caso particular:

La realeza germánica se desarrolló más tarde de modo que viene a reunir en sí dos elementos esenciales: el poder soberano sobre las personas y la propiedad igualmente suprema sobre todos los bienes territoriales. Ambos derechos, al nacer, no tenían un carácter ilimitado: junto al tribunal real existía un tribunal popular y a la propiedad suprema del rey oponíase en muchas ocasiones la propiedad privada intangible para el poder de los reyes. El reino germano nace, pues, como un poder limitado; por consiguiente, desde su comienzo lleva en sí un dualismo: el derecho del rey y el derecho del pueblo... este Estado era dualista, en tanto que el Estado antiguo fue, y permaneció siempre, esencialmente monista. (Jellinek, 2000, p. 308)

De esto se concluye que en las sociedades germánicas el Rey o monarca tenía limitaciones respecto al ejercicio de su poder, específicamente respecto a los nobles.

Ante esto es necesario mencionar a la Carta Magna de 1215, la cual según Torres Lacroze (1961): “debilita la omnipotencia del monarca, dando un verdadero paso para el reconocimiento de los derechos del hombre y de la Iglesia”. (p. 69)

Ninguna explicación del Estado Estamentario está completa sin mencionar el rol de la Iglesia dentro de este quebrantamiento con el monismo antiguo, principalmente porque esta ejercía un poder sobre los incipientes Estados Medievales y esencialmente sobre los súbditos de estos.

En este contexto histórico, la sociedad tenía una organización política disgregada en su objetivo: tener el monopolio de la coerción; ya que, como se ha descrito antes, la Iglesia o los señores feudales, ejercían sus estamentos para gobernar a los súbditos diseminados en distintos territorios.

En este modelo estatal, los pobladores de cada territorio feudal desarrollaron un sentimiento de pertenencia a sus territorios y gobernantes. Este sentimiento fue una semilla para la creación de una cultura propia ligada a la comunidad, a la tierra, al idioma y a su historia.

Será necesario indicar que son las ciudades república italianas de finales del medioevo las que volvieron a inculcar un sistema unitario y monista, ya que Maquiavelo, un florentino,

desarrolló el término “stato” el cual, según Heller (2021), determinó: “una cosa totalmente nueva porque, a partir del Renacimiento ... las poliarquías, que hasta entonces tenían un carácter impreciso en lo territorial y cuya coherencia era floja e intermitente, se convierten en unidades de poder continuas y reciamente organizadas”. (p. 230)

Esta etapa da paso a un momento fundamental para el Estado moderno: el nacimiento de las monarquías absolutas de inicios del siglo XVII en Europa. Este cambio de un modelo estratificado y territorial y administrativamente disgregado hacia la conformación de monarquías lo explica Tamanaha (2011), cuando indica que había una indignación creciente entre los comerciantes medievales respecto al sistema feudal, por lo que se estableció una alianza tácita entre monarcas y comerciantes. Estos últimos, a causa de dicha alianza, empezaron a percibir beneficios económicos que antes solo los disfrutaban los nobles. Estos últimos poco a poco perdieron su poder económico para quedarse únicamente con un poder político.

La “tierra” anteriormente perteneciente a los nobles pasó a manos de un grupo social insurgente designado como burgueses, quienes tenían el poder económico, pero no el político. Los nobles, por otro lado, descendieron en número y se vieron despojados de su injerencia tanto política como económica.

Según Heller (2021, p. 244): “El absolutismo, que por medio de la política mercantilista convirtió al Estado en el más fuerte sujeto económico capitalista, hizo de los medios de dominación política un monopolio del Estado y arrebató a los estamentos sus privilegios públicos de autoridad”.

Míguez (2009) menciona que: “[I]a coerción pasó del ámbito del señorío feudal al plano “nacional”, creándose un aparato reforzado de poder para controlar y reprimir a las masas campesinas”. (p. 2)

Así, la génesis del Estado Moderno se da en este contexto histórico, en el que la nobleza pierde el poder económico y la burguesía la reemplaza en el ámbito financiero, pero no en el político. De igual manera, la figura del monarca toma una importancia no vista en el entorno medieval, pues sin las trabas que imponían los señores feudales en la ejecución de sus decisiones, este pudo reinar a su arbitrio.

De acuerdo con lo que indica Fernandez (2016): “Surge así el Estado con un rey a la cabeza frente a una sociedad como un todo con una estructura jurídico-política unificada bajo un conjunto de leyes que rigen en todo el territorio”. (pp. 24-25)

De lo anteriormente mencionado se puede intuir que el Estado Moderno contenía, al menos, los siguientes elementos:

- Territorio. – se lleva a cabo dentro de un espacio determinado, concreto y delimitado;
- Población. –la principal razón del estado es la asociación de individuos, esta conformación de individuos debe estar establecida en los límites territoriales del Estado;
- Gobierno. - el Estado es la autoridad competente para tomar decisiones sobre el aparato coercitivo;

Si bien el Estado Moderno marcaría un paso importante para concebir al Estado como se lo hace en la actualidad, es necesario mencionar los sucesos del siglo XVIII, un siglo plagado de revoluciones, tanto intelectuales como políticas.

En este siglo se desarrollaron la revolución Americana (1775-1783) y la revolución Francesa (1789-1799), ambas fundamentales en el fin del absolutismo monárquico y el inicio de un nuevo tipo de Estado, el Estado de Derecho. En este se profesaba a la igualdad formal como la base del modelo estatal.

De acuerdo con Quintero Niño (2018) la Revolución Francesa significaba un quebrantamiento entre el absolutismo ligado al régimen “nobiliario” y la sociedad moderna, conceptualizada en la libertad política. En la sociedad moderna, de acuerdo con el autor, se hizo evidente, primero, el rechazo a una sociedad dividida o beneficiada por condiciones de sangre y, segundo, la idea de una soberanía nacional que recayera directamente en los ciudadanos.

Prado (2014) considera que, en este contexto donde los títulos nobiliarios desaparecen, surge la idea de nivelación social y un tipo de igualdad, que determina por ley las mismas

condiciones para cada individuo, es decir, se eliminan los beneficios por condiciones de sangre o títulos nobiliarios.

De esto habrá que comprender lo siguiente:

el Estado sería la expresión de un principio de igualdad geográficamente limitado. Así puede explicar el monopolio de poder legítimo, ya que la igualdad exige, o bien la ausencia de poder, o bien que todos estén sometidos a un mismo y único poder. (Díaz Revorio, 2018, p. 146)

Para explicar lo indicado respecto al reclamo de soberanía por parte de la nación, primero es pertinente revisar qué es la nación:

Según Alava Ormazábal (2010), la nación es: “una comunidad actual, viviente y actuante dentro de un territorio, con una idiosincrasia propia ... pero cuya personalidad se sustenta en su pasado histórico”.

En la Revolución Francesa el término nación incluía toda la “sociedad francesa, sin diferencia entre individuos” (Sols Lucía, José, 2007, p. 8), dicha definición se ajusta a lo que determina Trujillo (2021) cuando indica: “la nación, es agente y fuerza revolucionaria y liberadora”. (p. 14)

En el contexto de la Revolución Francesa, el término nación indicaba una cuestión plenamente cultural, un complejo de características que unían a un grupo determinado. Como dice Jackson-Preece J. (2010) (citado Grotenhuis, 2016, p. 26) “nation is a construct, built and altered by people to define the identity of a political community in ever-changing circumstances”².

A lo anterior deberá agregarse, de acuerdo con Carrau (2013), que

Lo esencial a la nación es la voluntad en común, y una voluntad que quiere manifestarse o se manifiesta en sus instituciones. Estos dos aspectos, la voluntad y las instituciones, sí que son comunes a casi todas las definiciones de nación. Ésta, la nación, va más allá de aquello que superficialmente puede identificar a sus miembros, sea la lengua, la raza, sea la historia común.

² Traducción propia: Nación es un constructo, construido y alterado por las personas para definir la identidad de una comunidad política en circunstancias siempre cambiantes.

La nación se concibe en cuanto necesita organizarse a través de sistemas de gobierno que le confieran la personalidad propia. (Carrau Criado, 2013, p. 12)

Entonces, volviendo al punto inicial de esta explicación, la nación, como forma de organización social compleja, llega al punto en el que necesita institucionalizar su estructura comunitaria, dando paso de esta manera al Estado.

Este punto abre las puertas entender el origen del Estado moderno, que se dio de la siguiente manera

el acto por el cual se pasa de una organización social en la que una persona o grupo de personas se atribuyen a sí mismas la propiedad del poder, a la forma social en la que el poder corresponde a la institución, llamada Estado, es un acto de voluntad... Sea fundación, pacto o contrato el acto de la voluntad de los hombres y mujeres que deciden instituir el Estado y organizarlo, es, como todo acto humano, motivado por el deseo o necesidad de realizar lo que no pueden realizar los individuos individualmente. (Trujillo, 2021, p. 92)

Esta estructuración se transformará gradualmente en un compromiso por parte de la nación, el cual se formalizaría, inicialmente, mediante una “Constitución”. Este documento de carácter legal es creado para propiciar que el ente que gobierne a la nación esté “sometido a la norma y al reconocimiento de derechos” (Quintero Niño, 2018, p. 37).

Además del respeto por las libertades individuales de los miembros que conforman a la nación, en el Estado de Derecho debe darse una separación de poderes en distintos ámbitos: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Entonces se tiene que actualmente el Estado debe entenderse como una organización política que regula a una comunidad de personas establecida en un territorio determinado, dotada del poder suficiente para emitir decisiones vinculantes que afecten la vida de sus pobladores.

Este modelo de Estado es el que ha permanecido a lo largo de la historia contemporánea en las sociedades occidentales, aunque ha tenido sus distintas variaciones, de las cuales se estudiarán las más relevantes para esta investigación: el Estado Unitario y el Estado Federal.

1.2 EL ESTADO UNITARIO Y EL ESTADO FEDERAL

1.2.1 EL ESTADO UNITARIO

En este apartado en un primer momento se realizará un breve análisis histórico sobre cómo surge y qué es el Estado Unitario.

Aunque hay distintas interpretaciones del nacimiento del Estado Unitario, en un inicio puede entenderse que:

El nacimiento del Estado implica, en consecuencia, la imposición de un poder único que pone fin a la pluralidad de poderes locales y autárquicos que habían caracterizado el período conocido como Edad Media, y presidido por la fragmentación del orden jurídico y político propio del llamado Derecho intermedio. El policentrismo medieval da paso en consecuencia al moncentrismo renacentista. De esta manera, la configuración de los primeros Estados era claramente unitaria, en cuanto respondían a un solo centro de impulsión política, en la persona de un Rey/Príncipe, que asumía la condición de soberano como expresión del máximo poder existente en el ámbito territorial del Estado, y lo que es asimismo tan relevante, con carácter excluyente respecto de otros poderes, tanto de índole interno (señores feudales) como de orden externo (el Papado y el Imperio). (Sánchez, 2006, p. 102)

Para Zaldívar Rodríguez (2020) el nacimiento del Estado Unitario se da con la Revolución Francesa e indica que este modelo estatal ejercía el poder de la autoridad central sobre un espacio territorial determinado y sobre una comunidad que compartía lazos históricos de identificación.

Una vez se cuenta con un desarrollo histórico, es necesario aunar los conceptos indicados al inicio de este acápite, lo cual se refiere a que el Estado contemporáneo nace con el Estado Unitario.

El Estado Unitario tiene ciertas características que complementan las del Estado Moderno, las cuales están ajustadas a la definición prevista anteriormente y a la Convención de Montevideo de 1933. Estas características son:

1. Territorio definido;
2. Población permanente;
3. Gobierno (entendido como una autoridad política central que lo represente tanto interna como externamente); y,
4. Capacidad para entablar relación con otros estados.

Respecto a la definición del Estado Unitario, Ferrando Badía (1974) indica que este posee: “solo un centro de impulsión política y conjunto único de instituciones de gobierno”. (p. 17)

Complementariamente, habrá que incluir la descripción proporcionada por Zaldívar Rodríguez (2020) quien indica que: “El Estado unitario es aquel en el que la esencia política se monopoliza desde el poder central, por sobre cualquier otra manifestación de poder político, regional o local.”. (p. 106)

Todos los conceptos presentados anteriormente dan a entender que el Estado Unitario es aquel que concentra al poder en un único centro de impulsión política. Es pertinente mencionar que el Estado Unitario no significa que los distintos poderes del Estado -ejecutivo, legislativo y judicial- se concentren en una sola figura, sino que explica el hecho de que este abarca toda su extensión territorial bajo la misma forma.

Del modelo unitario del Estado han surgido distintas variaciones, las cuales están representadas principalmente por la desconcentración y la descentralización:

- a) Desconcentración: Según Alcalá (1985) “se produce cuando el Gobierno Central delega ciertas funciones en burócratas que son jerárquicamente dependientes y desarrollan sus actuaciones en nombre del Gobierno Central”. De igual manera, Ferrando Badía (1974) citando a Duverger (1957) indica que: “la desconcentración no crea agentes administrativos independientes; se limita a desplazar la sede de decisión”. (pp. 23-24)
- b) Descentralización: Para Ferrada Bórquez (1999) la descentralización es la transferencia de competencias estatales por parte del gobierno central a los distintos órganos administrativos pertenecientes a un gobierno territorial. Según Palma y Rufián, (1990) “la descentralización pretende es organizar un sistema de **redistribución del poder democrático a partir del Estado (concebido éste como Gobierno o como Administración Central) y en provecho de las comunidades locales**”. (p. 3)

Habiendo explicado lo que es el Estado Unitario y sus distintas variaciones, se procederá a exponer su relación con el Ecuador:

Según Oyarte Martínez (2019) el Ecuador “se organizó de forma unitaria desde la Carta Fundamental de 1835”. (p. 252) Es decir, inicialmente el Ecuador no nace como un estado independiente y unitario, ya que, cuando sale de la Gran Colombia en el año 1830, el Ecuador aún formaba parte de un Estado federado denominado “Colombia”.

La constitución de 1835 plantea por primera vez conceptos independentistas, es decir, en esta se determina al Ecuador como una república soberana e independiente. Además, explícitamente establece una forma de poder unitaria dividida principalmente mediante provincias, cantones y parroquias. De esto se atisba que la principal unidad territorial es la provincia, misma que estuvo administrada por un “Gobernador”, el cual, fue el “agente inmediato del Poder Ejecutivo” (Constitución 1835, 1835).

De lo anterior se entiende que dentro en las provincias no existía autonomía, un gobierno propio y peor aún, un manejo propio de los tributos generados dentro de esta. Por ende, las decisiones que atañían el territorio provincial se tomaban desde el Estado central y manejando un proyecto delineado por el gobierno nacional.

A lo largo de la historia nacional, a excepción del año 1859, donde existieron al menos cuatro gobiernos locales (Quito, Guayaquil y el caso Federalista Lojano), Ecuador ha mantenido su esencia unitaria y centralista. El impulso de ideas regionalistas desde finales del siglo XX e inicios del siglo XXI con la Constitución de Montecristi ha dado paso al requerimiento para formar una organización federada por grupos de poder de las regiones del país.

En la actualidad el Ecuador, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), se determina como un: “Estado constitucional de derechos, justicia, social, democrático, soberano, independiente, **unitario**, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera **descentralizada**”

1.2.2 EL ESTADO FEDERAL

El origen por excelencia del federalismo se da con el nacimiento de los Estados Unidos de América, según Zaldívar Rodríguez (2020):

aparecieron como la unión de las antiguas 13 colonias británicas en territorio americano. Cada una de esas 13 colonias había sido fundada en un momento diferente, principalmente por compañías mercantiles británicas, y tenía en tiempos del dominio imperial británico su propio gobierno, self government, que, a diferencia de los territorios bajo dominación hispánica en el sur del continente, gozaban de bastante autonomía. (p. 110)

Si bien los Estados Unidos de América es el primer exponente del federalismo a nivel mundial, no es el único. Otro exponente del modelo federal es Alemania, según von Beyme (1980) en 1871 Alemania se fundaría como un “Estado federal monárquico hegemónico, frecuentemente calificado de <<pseudofederalismo>>”. Esta última aseveración se ve reforzada por lo expuesto por Brauner (2008, p. 76) quien indica que algunos de los elementos de la antigua confederación alemana permanecieron hasta el año 1919 cuando el “Imperio Alemán se reorganizó de nuevo como un Estado Federal”.

Estos modelos federales tienen en común que cuentan con “diversos centros de impulsión política radicados en los “Estados” miembros que reciben el nombre de Estados, provincias, cantones o países (Lander)”. (Alcalá, 1985, p. 138)

Por lo tanto, dentro del Estado Federal “coinciden dos estructuras de dominación política que tienen poderes legislativo, ejecutivo y judicial propios: la de la Federación y la de cada uno de los Estados”. (Lozano Maneiro y Brey Blanco, 2017, p. 27)

Para complementar lo descrito anteriormente es imperativo decir que

El federalismo en un sentido de derecho público y constitucional indica que dos o más Estados con los mismos derechos e interdependencias se fusiona en un ente estatal más elevado, conservando su carácter estatal tanto los estados miembros como el estado general que ha resultado de la fusión, dicho de otra manera es la unión de circunscripciones territoriales diferenciadas unificadas para conformar un estado federado y someterse al órgano central pero conservando cierta autonomía para tomar decisiones y regirse por leyes propias. (Burneo, 2020, p. 22)

Esta diversidad de impulso político configura una situación en donde el poder estatal no se concentra directamente en una sola entidad, sino que se disgrega en varias entidades políticas. Según González Oropeza (1995): “El federalismo resulta, desde esta perspectiva, una forma de organización del poder político cuya misión es distribuirlo; o dicho de otra manera, cuya misión es evitar su concentración.”. (p. 18)

De estas definiciones se infiere que uno de los principales elementos de un Estado federal es la diferenciación entre un gobierno de carácter nacional y uno de carácter regional o geográfico.

Aunque es cierto que cada unidad territorial es un Estado en sí mismo, es correcto decir que estos estados se rigen a la Constitución Federal, que regula las atribuciones de cada división política y del Estado federado.

También es necesario mencionar que

El Estado Federal ... se integra con diversas entidades que conservan su autonomía constitucional con cierto grado de descentralización política, pero que se unen para ciertos fines de representación nacional. La existencia de entidades federativas implica desde luego una delimitación territorial, una población y órganos de gobierno autónomos que dirigen esa colectividad humana. (Gómez Díaz de León, 2015, p. 40)

Igualmente, esta definición determina la existencia de los elementos del Estado de derecho dentro del Estado Federal, los cuales se replicarían dentro de cada Estado que conforma la Federación en concordancia con la normativa Federal.

Como determina El'azar (2006) los requisitos fundamentales del federalismo como organización territorial son:

1. Una constitución escrita. – La unidad federal debe estar **acordada** mediante una constitución en la que se determinen la forma en que se dividen las facultades de cada nivel administrativo;
2. “*Noncentralization*”. – Debe existir una disgregación del poder no solo en un centro político sino en las distintas unidades territoriales que se unen para formar una sola entidad estatal; y,
3. División del poder en áreas geográficas. – Se refiere a la división interna de la autoridad estatal en una base territorial.

El federalismo se caracteriza por una división de atribuciones/competencias, en la que se determina que el Estado central ejercerá facultades, como la defensa nacional, la política monetaria, la representación internacional y demás que se decidan mediante la constitución

federal; mientras que los estados conformantes tendrán competencias relacionadas con la educación, el sistema de salud, las obras estatales y demás atribuciones competentes.

Respecto a la soberanía como elemento fundamental de un Estado en general, puede indicarse que en el surgimiento del Estado federal de Estados Unidos se estableció que la soberanía no radicaba en el Estado sino en el pueblo. Esto, resolvería la problemática respecto a la concepción de que cada Estado es soberano; ya que, según El'azar (2006):

the real meaning of the American federal solution was to provide a way to circumvent the problem of exclusive state sovereignty—in other words, to provide a modern alternative for organizing the polity on an even more democratic basis than that of the Jacobin state. Rather than accepting the sixteenth-century European view of the sovereign state, Americans understood sovereignty to be vested in the people. The various units of government—federal, state, or local—could exercise only delegated powers. Thus it was possible for the sovereign people to delegate powers to the general and constituent governments without normally running into the problem of which possesses sovereignty except in matters of international relations or the like.³ (pp. 65-66)

2. LA IMPLEMENTACIÓN DEL FEDERALISMO EN EL ECUADOR

2.1. PROPUESTAS HISTÓRICAS

a) ANTECEDENTE GRAN COLOMBINO

En el presente documento se abordan las discusiones federales que se dieron en las distintas etapas históricas en el espacio territorial del actual Ecuador. Incluye las propuestas federales gran colombinas y las propuestas para que el Ecuador se convierta en un Estado federado después de su conformación como república.

Desde el año 1822 los territorios del actual Ecuador formaron parte de la República de Colombia, un Estado que abarcaba lo que hoy se conoce como Venezuela, Panamá, Colombia

³ Traducción propia: El verdadero significado de la solución federal estadounidense era proporcionar una forma de sortear el problema de la soberanía exclusiva de los estados, es decir, ofrecer una alternativa moderna para organizar la política sobre una base aún más democrática que la del estado jacobino. En lugar de aceptar la visión europea del siglo XVI del estado soberano, los estadounidenses entendieron que la soberanía reside en el pueblo. Las diversas unidades de gobierno ya sean federales, estatales o locales, solo podían ejercer poderes delegados. Por lo tanto, era posible que el pueblo soberano delegara poderes a los gobiernos general y constituyente sin enfrentar normalmente el problema de quién posee la soberanía, excepto en asuntos de relaciones internacionales u similares

y Ecuador. Esta unión de territorios respondía a un sueño de integración latinoamericana por parte de Simón Bolívar, quien lideró las luchas independentistas de estos territorios del dominio español.

La organización territorial de la Gran Colombia causó incomodidad dentro de los departamentos aledaños al centro político (Bogotá), lo cual, a su vez, confluía con el recelo de las oligarquías locales que, desde el inicio del proceso independentista, buscaban el poder para sí mismas.

Dicha ambición de poder se vería plasmada en su máxima expresión mediante la: “instauración de un Gobierno Federativo en el Departamento de Guayaquil.” (Ayala Mora et al., 1990, p. 251) en el año 1827. Este gobierno gozaría de autonomía y autogobierno mediante la elección de sus propios administradores. Sin embargo: “Esta situación de completa autonomía política, ..., duró solo unos meses más, hasta octubre 1827, cuando el general Flores entró en la ciudad”. (Morelli, 2018, p. 165)

b) CONSTITUCIÓN DE 1830

La formación del Ecuador tiene varios puntos interesantes, que incluyen asuntos como la intriga sobre la muerte de Sucre y el año en el que el Ecuador realmente se establece como un Estado independiente.

Para responder la segunda interrogante es necesario indicar que el *Estado del Ecuador* tiene su nacimiento en el año 1830, una vez el Distrito Sur se separa de la Gran Colombia mediante una: “«Asamblea de Notables» encargada de consumar la desmembración de Colombia. Esa Asamblea nombró a Flores «Jefe Supremo del Estado del Ecuador en Colombia», hasta tanto se reuniese la Asamblea Constituyente encargada de expedir la Carta Fundamental”. (Ayala Mora et al., 1990)

Según Tobar Donoso y Larrea Holguín (1996) la primera Asamblea Constituyente se reunió en Riobamba en el 14 de agosto de 1830, en esta se promulgaría la primera Constitución del Estado del Ecuador, en la cual según Pareja Diezcanseco (1962) y Lauderbaugh (2015), se estableció que Ecuador respondía a principios federales. Es por ello que en su artículo 1, describe la división territorial del incipiente Estado ecuatoriano de la siguiente manera: “Los

Departamentos del Azuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre sí formando un solo cuerpo independiente con el nombre de Estado del Ecuador.”. (Constitución del Ecuador 1830, 1830)

Si bien es cierto que este artículo determina la independencia del Ecuador, en la práctica el Estado ecuatoriano se encontraba unido a: “los demás Estados de Colombia, para formar una sola Nación con el nombre de República de Colombia”. (Constitución del Ecuador 1830, 1830)

De acuerdo con lo explicado en el acápite del federalismo, se puede encontrar que uno de los elementos específicos de este modelo estatal es el impulso político por parte de unidades territoriales con autonomía.

Esto se ve reforzado por lo indicado por Maiguashca (1994):

Este tipo de división territorial, sin embargo, llevó dentro de poco tiempo a un federalismo "de facto". En efecto, los tres departamentos en los que se dividió el Ecuador de ese entonces tenían como capitales las ciudades más pobladas e importantes del país -Quito, Guayaquil y Cuenca- y cada una de ellas se propuso mantener su cuota de poder como si se tratara de un estado federado. (p. 361)

Uno de los primeros y máximos exponentes del movimiento federalista en el naciente Ecuador fue Vicente Rocafuerte. Price (1975) indica que: “Rocafuerte's work was the first in Latin America to carry the ideas of *The Federalist* in Spanish, for no Spanish translation of it existed until 1868⁴” (p. 128).

El primer vicepresidente del Ecuador y segundo presidente del Ecuador, aunque era el principal exponente de esta corriente federalista, también fue el presidente con el que se llevó a cabo la primera imposición unitarista del Ecuador mediante la promulgación de la Constitución de 1835.

c) CONSTITUCIÓN DE 1835

La ciudad de Ambato fue la sede de la Asamblea Constituyente del año 1835. En esta se promulgó la Constitución del mismo año, en donde, se renunció: “definitivamente al propósito de federación colombiana”. (Tobar Donoso & Larrea Holguín, 1996, p. 22)

⁴ Traducción propia: El trabajo de Rocafuerte fue el primero en Latinoamérica en traer ideas del *Federalista* en español, porque ninguna traducción existió hasta 1868.

Si bien el presente acápite trata la implementación del federalismo en el Ecuador, es pertinente indicar que el Ecuador, como república independiente, nace como un Estado Unitario. Esto se denota claramente en el artículo 2 de dicho cuerpo normativo: “La soberanía reside en la Nación, y su ejercicio delega a las autoridades que establece la Constitución. **Es una e indivisible, libre e independiente de todo poder extranjero**”. (Corporación de Estudios y Publicaciones & Ecuador, 2020)

A su vez, dicho enunciado estuvo reforzado por el artículo 3, en el cual, indica la división territorial de la República del Ecuador, retirando la autonomía distrital para determinar una división por provincias.

División territorial administrativa

Constitución 1830	Constitución 1835
Departamentos de Azuay, Guayas y Quito (Art. 1)	Provincias de Quito, Chimborazo, Imbabura, Guayaquil, Manabí, Cuenca, Loja y el Archipiélago de Galápagos. (Art. 3)

Tabla 1: División territorial administrativa Ecuador (1830 - 1835)

El poder ejecutivo, de acuerdo con la Constitución de 1835, fue el encargado de nombrar a los Gobernadores de cada una de las provincias, es decir, en sí solo existe una esfera de poder político en el Ecuador, el central.

Finalmente, la organización territorial ecuatoriana en el año 1835 se daría de la siguiente manera:

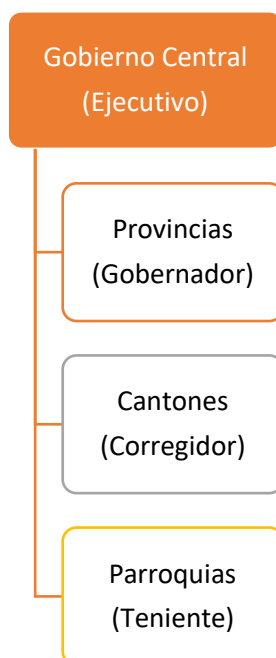


Gráfico 1: Niveles de Administración 1835. Elaboración Propia.

Si bien se encuentra esta centralización de las administraciones territoriales, Manguashca 1994) indica lo siguiente:

La abolición del departamento, empero, solo se sintió en ciertas actividades del Ministerio del Interior. Asuntos electorales y religiosos, por ejemplo, quedaron todavía en manos de entidades de rango departamental. Lo mismo sucedió con las actividades pertinentes al Ministerio de Hacienda y al de Guerra y Marina. (pp. 362-363)

d) LOJA FEDERAL

Siguiendo esta exposición histórica hay que mencionar el antecedente más representativo que tiene el Ecuador respecto al Estado Federal: el Gobierno Federal de Loja.

Este “gobierno” nace de la crisis suscitada en el año 1858 en la administración de Francisco Robles, donde el Ecuador se ve dividido en cuatro gobiernos de facto, en Quito se encontraba García Moreno, en Guayaquil gobernaba el Gral. Guillermo Franco, en Cuenca Jerónimo Carrión y en Loja Manuel Carrión Pinzón. El Gobierno Provincial Federal de Loja nace como tal el 19 de septiembre de 1859 cuando se reúne la Asamblea Popular de Loja y determina lo siguiente:

Esta provincia se halla en el deber de gobernarse y regirse por sí misma, por haber desaparecido el Gobierno constitucional de la República ... Que el establecimiento dominante de la

República y con especialidad en esta provincia, es el establecimiento del sistema federativo provincial, que pone en manos del pueblo la dirección y manejo de todos sus intereses, por tanto, de su libre y espontánea voluntad. (Asamblea Nacional, 1859) (citada por Sánchez Ramírez, 2014, p. 80)

Como indica BNrables (2022) y Aguirre Pacheco (2019), la principal labor de este gobierno provisional es evidenciar al Estado (en referencia a la administración pública) en la provincia de Loja, para lo cual se llevaron a cabo las siguientes acciones⁵:

- Promulgó una división administrativa – territorial que se ajustaba a las necesidades de la comunidad, teniendo como cantones a Loja, Calvas, Paltas, Zaruma y Jambelí;
- La creación de la Corte Superior de Justicia de Loja, la cual estaría encargada de resolver cuestiones de segunda instancia;
- La unificación de los colegios “San Bernardo” y “La Unión” con el afán de crear el “Instituto de Educación Media”, el cual permitiría a los jóvenes lojanos seguir con su instrucción educativa;
- La creación del “Batallón Cívico”, una especie de ejército de reserva conformado por civiles en ocasión de situaciones bélicas con el Perú; y,
- El impulso para la creación del obispado de Loja.

Todas estas acciones se ajustaban directamente con las necesidades inmediatas del contexto histórico: lo judicial, lo religioso y la seguridad externa. En general se podría indicar que proporcionó a una provincia lejana del centralismo quiteño, de instituciones básicas para el ejercicio diario de sus facultades como ecuatorianos.

El Gobierno Federal Lojano tendría dos momentos claves para su fin, el primero se daría mediante su rechazo al Tratado de Mapasingue, es por ello por lo que mediante misivas dirigidas a García Moreno el Gobierno Lojano indicó su predilección a sumarse al Gobierno Provisorio: “siempre que este adopte el sistema federal”. (Aguirre Pacheco, 2019, p. 75) Dichas comunicaciones tuvieron respuesta por parte de García Moreno mediante cartas que indicaban su respeto por el clamor lojano y que, igualmente, criticaban la neutralidad que practicaba Loja desde el inicio de la guerra.

⁵ Es necesario acotar que esta ejemplificación no es taxativa.

Este primer momento tendría como su principal característica la pérdida de la “independencia” que tenía Loja, ya que, el 23 de marzo de 1860 el Gobierno Provisorio y el Gobierno Federal de Loja suscribieron un convenio de unión en donde Loja mantiene su autonomía y autogobierno para temas locales, pero, propugnaba la integralidad del Ecuador.

El segundo momento y prácticamente el fin en sí mismo, se da cuando se convoca a la Convención Nacional de 1861; ya que, de esta: “el Gobierno Federal entró en el proceso de rendición de cuentas para poder entregar el mando de la provincia” (Aguirre Pacheco, 2019, p. 80)

El único ejemplo de implementación fehaciente del sistema federal en Ecuador llegó a su fin, pero este proceso dejó lecciones incluidas dentro de la Constitución emitida de la Convención Nacional de 1861.

e) **CONSTITUCIÓN DE 1861**

Como se indicó anteriormente, una vez se ha reintegrado el Ecuador: “en 1861 se reunió una asamblea constituyente para reestructurar el gobierno ecuatoriano”. (Rodríguez, 1985, p. 25)

De esta convención nacional se promulgó la Constitución de 1861. Según Maiguashca (1994): “esta constitución en lo que a división política se refiere fue de amplia inspiración federal”. (p. 363)

El antecedente de Loja tuvo repercusiones dentro del texto constitucional, ya que, si bien el modelo de Estado unitario permanecería desde el año 1835 hasta la actualidad, los niveles de descentralización cambiarían.

Dentro de la Constituyente de 1861 los principales voceros del movimiento federalista ecuatoriano se verían personificados en los representantes de la sierra sur, es decir de Cuenca y Loja respectivamente. Respecto de este propósito es necesario indicar que:

los federalistas ecuatorianos emplearon dos estrategias para lograr su objetivo: dar a los gobiernos provinciales los poderes suficientes para asegurar su autonomía regional y quitarle

poder a la Presidencia en tal grado que el ejecutivo se encontraría limitado por un sistema administrativo que no podía dominar. (Henderson, 2009, p. 54)

Como lo indica Salgado Pesantes (2003), la autonomía de las distintas “Municipalidades” ya sean provinciales, cantonales o parroquiales; se enmarcaban según el artículo 96 de la Constitución de 1861 en los siguientes temas:

1. Policía;
2. Educación e instrucción de los habitantes de su territorio;
3. Mejoras materiales;
4. Recaudación;
5. Manejo e inversión de rentas municipales;
6. Fomento de los establecimientos públicos; y,
7. Demás funciones que deban contraerse.

Tal como en el antecedente lojano, y como indicaba Henderson, el principal propósito del movimiento federalista ecuatoriano de finales del siglo XIX fue: “conseguir que se atiendan apremiantes necesidades regionales, provinciales o locales”. (Ojeda Segovia, 2000, p. 2)

f) FINALES DEL SIGLO XIX

A finales del siglo XIX el Ecuador se encontraba de nuevo en un periodo de conmoción social y política. La muerte de García Moreno en 1875 dejaba un vacío en el poder; por lo cual: “Conservatives and liberals struggled for power. But Ecuador had become part of the world market; the importance of the coast slowly increased, and the liberals of that area increasingly dominated the economy⁶”. (Vélez et al., 2023)

En ese mismo año Antonio Borrero es elegido presidente. Este llega al cargo bajo consignas liberales, sin embargo, en el ejercicio de su mandato decide gobernar con la “Carta Negra⁷”, lo cual causó el rechazo por parte de los liberales costeños. Según Ayala Mora (2015):

⁶ Traducción propia: Conservadores y liberales lucharon por el poder. Pero el Ecuador llegó a formar parte del mercado global; la importancia de la costa creció lentamente, y los liberales de esta área aumentaron su dominio de la economía.

⁷ Al aludir a la Carta Negra se hace referencia a la Constitución del Ecuador del año 1869, cuerpo normativo que es recordada como una Constitución de carácter presidencialista y que limitaba las garantías fundamentales de los ecuatorianos.

“El 8 de septiembre de 1876, un pronunciamiento en Guayaquil desconoció el gobierno y proclamó jefe supremo al general Ignacio de Veintimilla.

El Gral. Veintimilla gobernaría de facto desde 1876, pero reconocido como presidente por la Asamblea Constituyente de 1878. Al finalizar su periodo en el año 1882 decide proclamarse como dictador, lo cual generaría una guerra civil. En palabras de Rodríguez (1985):

La nación se desintegró nuevamente en 1883, cuando los intentos de desalojar de la presidencia al general Ignacio de Veintimilla terminaron en una guerra civil. Eloy Alfaro encabezó una facción que dominaba Manabí y Esmeraldas. En Gua[y]aquil se formó un gobierno bajo los auspicios del distinguido liberal Pedro Carbo. Una junta de cinco miembros se ap[ro]deró del gobierno de Quito. (p. 26)

Bajo este contexto se encuentran los últimos vestigios del federalismo en este siglo, representados principalmente por Pedro Carbo y por Eloy Alfaro, líderes que paralelamente propugnaban ideas federalistas; el primero desde su nivel de autoridad política y el último bajo su incipiente plataforma político-militar.

Si bien Rodríguez (1985) indica que las condiciones de las élites políticas de la Costa (específicamente Guayaquil) proponían fuertemente la implementación del sistema federal como solución al conflicto, los tres gobiernos de 1883 convocaron una Convención Nacional donde se designó a José María Plácido Caamaño como presidente provisional.

g) INICIOS DEL SIGLO XX

Para estudiar el siguiente antecedente federalista en el Ecuador habrá que remontarse al año 1939, una vez el presidente Aurelio Mosquera Narváez fue elegido por la Asamblea Constitucional de 1938, moriría repentinamente en el año 1939, para lo cual: “Arroyo del Río se encargó de la presidencia de la República en su calidad de presidente del Congreso. Este fue elegido presidente en el año 1940.

Bajo este contexto es necesario indicar lo realizado por Aurelio Mosquera en su brevísima gobernanza:

Durante el gobierno de Mosquera se acentuó el “regionalismo” que, como veremos en este capítulo, no constituye sino una forma que adopta la política coyunturalmente en una sociedad en la cual la clase dominante ha sido incapaz de resolver la cuestión nacional. (Quintero y Silva, 1991, p. 412)

Pues bien, bajo este contexto regionalista en el año 1939: “la burguesía guayaquileña planteó el federalismo y la autonomía de las provincias frente al centralismo quiteño”. (Quintero y Silva, 1991)

Esta reacción se debe a un malentendido respecto a la política del Banco Central de restricción de crédito a tres bancos guayaquileños, lo cual generó: “una campaña de agitación y alarma, secundada por la prensa de Guayaquil, y planteó el Federalismo y la autonomía de las provincias vecinas” (Villavicencio Loor, 1994, pp. 192-193)

Esta crisis se vería “solucionada” políticamente con la elección de Arroyo del Río al poder, personaje que era el candidato preferido de la burguesía guayaquileña.

h) FINALES DEL SIGLO XX E INICIOS DEL SIGLO XXI

El Estado ecuatoriano entra en crisis a finales del siglo XX. Si bien esta tiene un carácter económico, se vislumbra en la misma un tinte administrativo que desembocó en el debate respecto a la descentralización, autonomía e incluso el federalismo.

En el mes de abril de 1999, se da en la ciudad de Guayaquil la denominada “Marcha de los Crespones Negros” en donde las Cámaras de la Producción del Guayas entregaron al entonces gobernador del Guayas Guillermo Lasso “la propuesta de “Agenda para el Cambio Profundo y urgente que requiere el país” elaborada por los sectores de la Producción de la Costa” (Higgins de Ginatta, 2007, p. 86)

Según Ojeda Segovia (2000) en la Agenda para el Cambio Profundo y urgente que requiere el país se trataban cuatro temas específicos:

- 1) Reestructuración total de la organización estatal (descentralización absoluta);
- 2) Manejo y recaudación local de los impuestos;

- 3) Descentralización simultánea en el Ecuador; y,
- 4) Creación de un novedoso sistema administrativo que integre regímenes nacionales, regionales y cantonales.

2.2 PROPUESTA FEDERALISTA DE 2022

El 06 de julio de 2022 el exalcalde de Guayaquil, Jaime Nebot Saadi mediante un video cargado a la plataforma YouTube titulado “Una República Federal y Unida” presenta al “pueblo” su propuesta para un estado federal.

Nebot (2022) propone “sustituir un Estado fallido que produce gobiernos fallidos”. De igual manera, indica que el Estado no respeta las distintas formas de cultura y tradición que las distintas provincias y ciudades predicen. Aduce que, el dinero generado en cada territorio ha sido administrado pobremente y, por lo tanto, no llega de nuevo a cada provincia o ciudad.

A su vez denuncia que: “ese irrespeto a las diversidades locales y la injusticia en la distribución de los recursos que generan nuestras provincias y ciudades en vez de consolidar la unidad nacional, la están destruyendo” (Nebot, 2022)

Ante este terrible y “fantasmagórico” modelo estatal, el expolítico socialcristiano trae a colación la implementación del federalismo como la respuesta para este país. Según él, esta es la forma en la que la administración mejoraría; además, esta propuesta no debe ser confundida como un intento de escisión del Ecuador, sino que busca generar unidad nacional.

Si bien a lo largo del discurso se puede entrever un énfasis especial en lo referente a la recaudación y administración fiscal, el exalcalde indica que la transición a un modelo federal implica:

no solo el manejo autónomo de la porción de las rentas que constitucional y legalmente les correspondan, sino la facultad de crear rentas y la de dictar decisiones políticas, administrativas y normativas que respondan a su cultura, sus costumbres, a su modo de pensar y de satisfacción de sus necesidades según sus propias visiones. (Nebot, 2022)

Finalmente, el presidente vitalicio del Partido socialcristiano menciona lo siguiente: **“una República unida y federal se tiene que implementar por decisión plebiscitaria del pueblo, reformando la Constitución”**. (Nebot, 2022)

3. ANÁLISIS RESPECTO A LA PROPUESTA FEDERALISTA DEL AÑO 2022

Para analizar la propuesta de implementación del federalismo en Ecuador, se deberá atender la cuestión desde dos puntos de vista: viabilidad y conveniencia.

3.1 VIABILIDAD DEL CAMBIO DE LA ORGANIZACIÓN ESTATAL CON BASE EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

En un principio es necesario tener en mente a lo que se refiere la viabilidad en este trabajo de integración curricular, para lo cual, hay que tener en cuenta la definición proporcionada por la ASALE & RAE (s. f.), quien define al término viable como: “Dicho de un asunto: Que, por sus circunstancias, tiene probabilidades de poderse llevar a cabo”. Es decir, que se puede realizar.

Siguiendo con nuestro tema en cuestión, la propuesta federalista de Nebot se enmarca en un cambio de un modelo estatal unitario a uno federal.

De acuerdo con lo estipulado por el exalcalde de Guayaquil, el cambio hacia el federalismo debería proceder mediante un plebiscito en donde se reforme a la Constitución. Ahora bien, es momento de identificar el camino jurídicamente idóneo para una reforma de esas dimensiones, es o no un plebiscito.

La Constitución de la República del Ecuador determina en los artículos 441 y 442 los mecanismos de reforma constitucional, los cuales se exponen a continuación:

Artículo 441	Artículo 442
<p>Art. 441. - La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará: 1. Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o</p>	<p>Art. 442. - La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro</p>

<p>Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. 2. Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. El proyecto se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. La reforma sólo se aprobará si obtiene el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)</p>	<p>electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional. La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en al menos dos debates. El segundo debate se realizará al menos noventa días después del primero. El proyecto de reforma se aprobará por la Asamblea Nacional. Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se convocará a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes. Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, y dentro de los siete días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)</p>
--	---

Gráfico 2 Artículos de reforma constitucional. Elaboración propia.

De igual manera, según Rivadeneira Cabezas (2019): “La reforma en la Constitución ecuatoriana de 2008 está determinada por tres procedimientos: la enmienda, la reforma parcial y **el cambio constitucional**”.

Al referirse a cambio constitucional se describe:

Art. 444.-La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de los representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Una vez mencionados cada uno de los métodos de modificación constitucional es importante realizar un análisis respecto a estos:

a) ENMIENDA

A modo de explicación es necesario contar con una breve, pero clara definición de la enmienda, para lo cual se tomará lo descrito por la (RAE, s. f.) quien define a la enmienda como: “Instrumento legislativo que tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental”.

De esta definición se tiene que, la enmienda en ningún momento está establecida para modificar la estructura fundamental de la constitución; lo cual tiene concordancia con lo determinado por Viciano Pastor y González Cadenas (2020) quienes señalan que la enmienda constitucional no afecta a las partes esenciales de la Constitución.

De lo descrito anteriormente se puede llegar a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los elementos fundamentales de la Constitución?

Para responder a esta interrogante hay que tomar en un primer momento a Loewenstein (1979) quien determina a estos elementos como *disposiciones intangibles*, mismas que: “tienen como fin librar radicalmente de cualquier modificación a determinadas normas constitucionales”. (pp. 189-190)

A su vez, el jurista determina los siguientes tópicos como disposiciones intangibles:

1. La protección de la forma republicana de gobierno;
 2. La prohibición de reelección indefinida;
 3. *La prohibición de modificar la forma democrática del gobierno; y,*
 4. La prohibición de limitar, modificar y/o eliminar derechos fundamentales.
- (Loewenstein, 1979, pp. 190-191) ⁸

Esta determinación respecto a los presupuestos intangibles de la constitución será aprehendida por la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia 001-14-DRC-CC del año 2014, en donde se indica lo siguiente:

La enmienda constitucional se distingue entonces de los otros procedimientos de reforma constitucional, por el efecto que se persigue mantener en el texto constitucional, debiendo tener en cuenta que **vía procedimiento de enmienda constitucional no se puede alterar el contenido esencial de la Constitución.** (0001-14-RC, 2014, p. 27)

Es importante mencionar que la Corte Constitucional dictamina que los elementos constitutivos del Estado se encuentran en el Acta número 013 de la Asamblea Constituyente de 2007, en donde se determinan los siguientes puntos:

⁸ Loewenstein incluye como apartado final el respecto por la estructura federal de Alemania; sin embargo, este se encuentra contenido en el primer numeral de la lista indicada.

Los ejes temáticos que nos dio el resultado de estos objetivos son: el carácter del Estado, el sistema productivo, el desarrollo humano, la sostenibilidad ambiental, la democracia participativa y el equilibrio territorial. **Entre los ejes temáticos de carácter del Estado, nos planteamos garantizar un Estado unitario, descentralizado, democrático participativo, plurinacional, soberano, laico, independiente y de derecho.** Los temas de Estado social de derecho: la plurinacionalidad, **la descentralización y laico.** (Asamblea Constituyente 2007, 2007, p. 87)

Esto va de la mano con lo expresado por Oyarte Martínez (2019) quien indica lo siguiente:

No se podrá variar por enmienda, entonces, las características del Estado ecuatoriano (social, democrático, constitucional de derechos y justicia, **unitario**, independiente, plurinacional, republicano), las formas de expresión soberana y la integración al dominio público de los recursos no renovables (Art. 1 CE). Tampoco son modificables a través de una enmienda los símbolos patrios ni el idioma oficial (Art. 2 CE), ni los deberes del Estado (Art. 3 CE), la conformación de su territorio y la capital de la República (Art. 4 CE) y la prohibición de instalar bases extranjeras en territorio nacional (Art. 5 CE). Las reglas relativas a la nacionalidad y la ciudadanía tampoco son reformables a través de enmienda constitucional (Arts. 6 a 9 CE). (p. 413)

Una vez revisados los elementos constitutivos del Estado hay que referirse a la obvia realidad respecto a la modificación de la estructura fundamental de la Constitución. Con relación a esto, es idóneo indicar que la doctrina constitucional ecuatoriana tiene una postura unánime al considerar que la enmienda no tiene asidero jurídico para reformar los temas referentes a la estructura estatal.

Benavides Ordóñez (2016) hace una escisión respecto al enfoque de la estructura fundamental de la Constitución, es decir, la divide en un enfoque formal y uno material. El enfoque formal “comprendería cómo está organizado el Texto constitucional, la concreta división interna en Títulos que contienen los capítulos, los cuales, a su vez, albergan artículos”. (Benavides Ordóñez, 2016, p. 125)

Cuando menciona al enfoque material indica que, en su opinión, la estructura fundamental se trataría de la institucionalidad política de la misma, es decir: “la forma de gobierno y la forma de Estado y sus finalidades, así como, la estructura, elementos constitutivos y competencia de los principales órganos políticos, jurisdiccionales y administrativos.” (Benavides Ordóñez, 2016, p. 125)

Respecto a esto, Oyarte Martínez (2019) indica que la estructura fundamental no se basa en algo enteramente formal; criterio compartido por Quintana), jurista que entiende que si fuera por este enfoque: “todo el Código Político puede ser sujeto de revisión mediante la vía de la reforma parcial”. (p. 177)

Con el afán de tener una definición que satisfaga la necesidad de una aproximación al concepto de estructura fundamental, se contará con la siguiente:

[Estructura fundamental] nos conduce a la conclusión de que se refiere a las partes del texto constitucional, su parte dogmática y su parte orgánica esto es: en su parte dogmática contiene principios democráticos, amplios derechos humanos y garantías que los acompañan; en cambio en la parte orgánica la división de los poderes, su institución, órganos y el modelo económico que sustenta el Estado. (Granda Torres & Bolaños Pizara, 2020, p. 35)

Respecto a su método, se pueden sintetizar las formas de realizar una enmienda constitucional en las siguientes:

la enmienda se puede llevar a cabo a través de dos mecanismos: (i) Mediante un referéndum de iniciativa del Presidente de la República o de la ciudadanía con el respaldo del 8% del padrón electoral; o, (ii) a través de un trámite parlamentario, que requiere de la iniciativa de 1/3 partes de sus integrantes, un tiempo de espera de un año entre el primer y segundo debate y una mayoría calificada de las 2/3 partes para su aprobación. (Polo, 2020, p. 141)

Trámite mediante referéndum

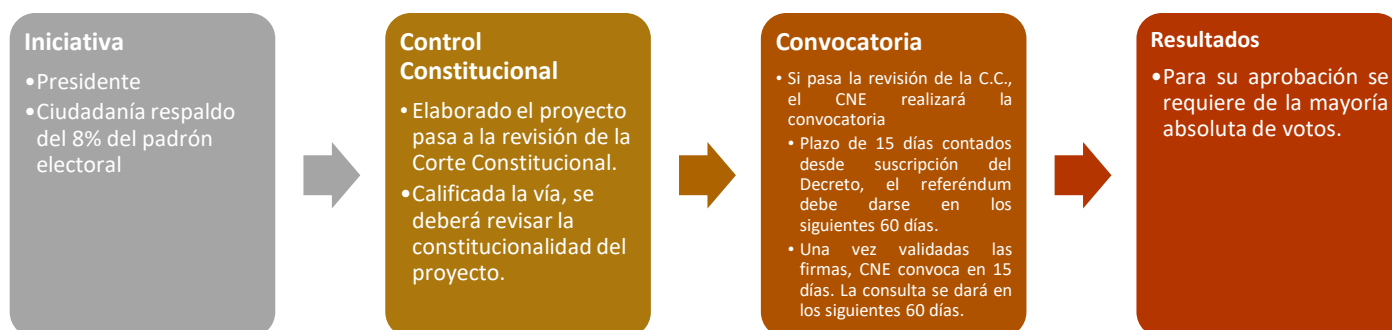


Gráfico 3 Trámite mediante referéndum. Elaboración propia.

Trámite parlamentario

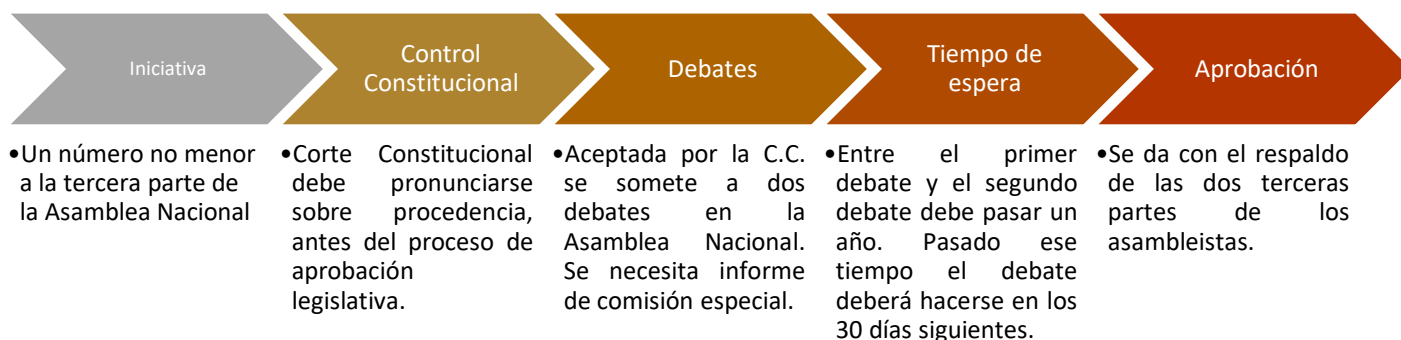


Gráfico 4 Trámite parlamentario. Elaboración propia.

La enmienda constitucional es un método de reforma constitucional que se limita a cambios que no modifican temas de estructura estatal, forma de gobierno, ni cuestiones dogmáticas de los primeros nueve artículos de la Constitución vigente.

b) REFORMA PARCIAL

Para entender lo que es la reforma parcial es importante citar el artículo 442 de la Constitución de la República del Ecuador completo:

Art. 442. - **La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución** tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional. La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en al menos dos debates. El segundo debate se realizará al menos noventa días después del primero. El proyecto de reforma se aprobará por la Asamblea Nacional. Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se convocará a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes. Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, y dentro de los siete días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Lo primero que se encuentra en el presente artículo es que la reforma parcial tiene dos limitaciones: la no restricción de derechos y garantías; y la no modificación del modo de reforma constitucional.

La Corte Constitucional ecuatoriana, en su dictamen 10-19-RC/20, indica lo siguiente: **“las únicas limitaciones aplicables a la reforma parcial están relacionadas con la no restricción de derechos y garantías constitucionales y la prohibición de alterar el proceso de modificación de la Constitución”** (0010-19-RC, 2020, p. 11)

De esto se entiende que con la reforma parcial se podrían modificar los elementos constitutivos del Estado y la estructura fundamental de la Constitución; siempre y cuando, no se restrinjan derechos y/o garantías o se alteren los métodos de reforma constitucional.

Según Granda Torres y Bolaños Pizara (2020) la reforma parcial es pertinente cuando **“la modificación que se plantea conlleva la reforma de los elementos constitutivos o de la estructura del Estado”**. (p. 32)

La importancia de los temas a tratar mediante este método implica que la ciudadanía se involucre necesariamente, en su calidad de poseedora de la soberanía. Es por ello que **“el trámite de la reforma parcial es más rígido, pues en cualquier caso exige la deliberación democrática en el parlamento y el pronunciamiento popular definitivo en referéndum”**. (Polo, 2020, p. 141)

Trámite Reforma Parcial⁹

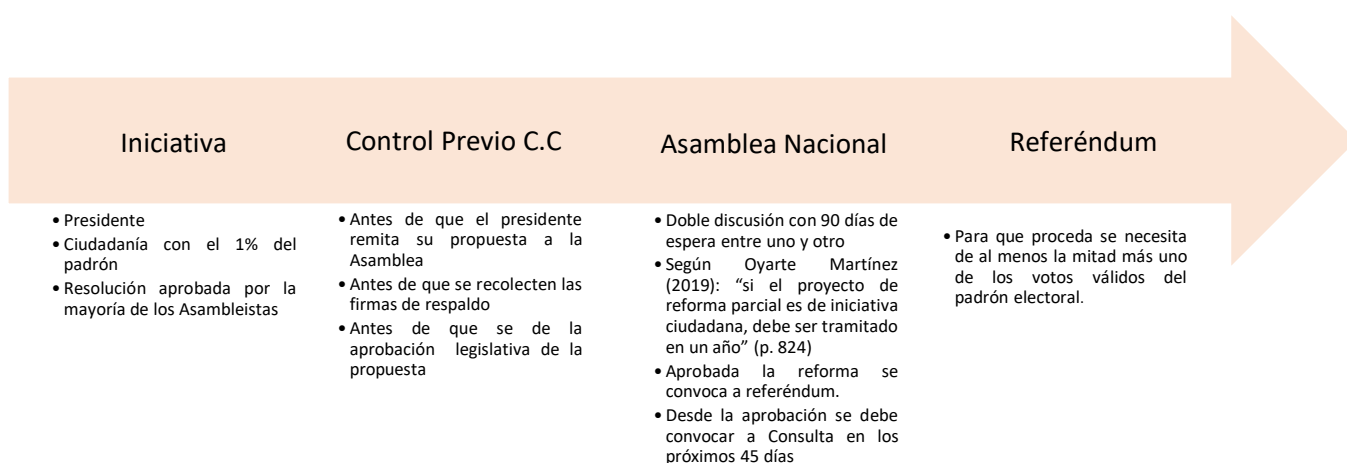


Gráfico 5 Trámite Reforma Parcial. Elaboración propia.

⁹ El control constitucional por parte de la Corte Constitucional se deberá dar para revisar el procedimiento de reforma y para resolver respecto al contenido de la consulta popular.

Igualmente, se puede afirmar que todo el ordenamiento jurídico ecuatoriano que esté ligado a un régimen autónomo descentralizado debería verse reformado o, de ser el caso, derogado. Un caso emblemático sería el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; ya que, si bien lo lógico sería derogarlo, también cabría una reforma; puesto que el concepto de descentralización no es contrario al federalismo, sino que incluso es complementario en algunos casos.

c) ASAMBLEA CONSTITUYENTE

La Constitución de la República del Ecuador establece al procedimiento de la Asamblea Constituyente de la siguiente manera:

Art. 444.-La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Antes de realizar un análisis respecto a lo que indica este artículo, se debe hacer una distinción respecto a si la Asamblea Constituyente configura o no una “reforma” a la Constitución.

Las enmiendas y reformas parciales implican una modificación al texto de la Constitución; es decir, si bien cambian parte de este, la identidad o esencia del cuerpo constitucional perdura. Sin embargo, cuando se menciona una Asamblea Constituyente, hay que plantearse distintas situaciones que se pueden desembocar de dicho escenario: un cambio completo del cuerpo constitucional; o, un cambio respecto a puntos que no estaban permitidos por los métodos de reforma.

Cuando se menciona al primer caso, se cambiaría la esencia de la Constitución, lo cual, en sí mismo, no configuraría una reforma de esta, sino configurará un cambio de Constitución, ya que como indica Álvarez Aravena (1993) “la reforma constitucional modifica el contenido, “pero no la identidad del texto constitucional” (citado por Quintana, 2019, p. 47). Sin embargo, cuando se plantea el segundo supuesto, la Asamblea Constituyente configuraría una reforma

constitucional, puesto que: “la reforma puede implicar un cambio de todos y cada uno de los artículos constitucionales y, por el contrario, un cambio de Constitución no necesariamente significaría una modificación total de la estructura del texto constitucional”. (Oyarte Martínez, 2019, p. 417)

Hay que pasar al análisis del presente artículo, el cual deja entrever que el proceso constituyente nace en el pueblo y termina con la aprobación de una nueva Constitución por parte del pueblo. Según Oyarte: “la Constitución de 2008 es la primera que señala un procedimiento específico para que ese pueblo soberano sea convocado para ejercer el poder constituyente”. (Oyarte Martínez, 2019, p. 419)

Al respecto del rol del pueblo, Quintana (2019) indica lo siguiente: “es el pueblo soberano el que, convocado por los órganos autorizados, aprueba la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente y su forma de designación; pero, además es ese mismo soberano el que, luego, ratifica o niega el proyecto de constitución”. (p. 82)

Pues bien, he aquí donde después de todos los análisis se llega al punto respecto a las limitaciones que tiene este método de reforma o cambio constitucional según corresponda.

Como se mencionó anteriormente, la Asamblea Constituyente representa el ejercicio del poder constituyente por parte del soberano, si bien este poder constituyente tiene un tipo de “ilimitación positiva” en su fase originaria no significa que no tenga límites; puesto que, su principal limitación es que este solo podrá realizar dos acciones específicas: realizar una constitución y reformar dicha constitución.

A partir del siglo XX la tendencia jurídica dejó de lado el concepto de ilimitación positiva y superpuso un modelo de respeto a los derechos fundamentales del individuo, bajo una óptica iusnaturalista desarrollada desde lo ocurrido tras la Segunda Guerra Mundial.

Sobre esto Salgado Pesantes (2003) determina lo siguiente: “el poder constituyente originario tiene determinados límites, éstos estarían dados por los valores superiores que tiene el ser humano, por los principios ético-políticos que proclama la comunidad internacional, los cuales se conjugan con los valores y principios del propio país. Sólo de este modo se respetará los derechos humanos y se podrá estructurar un sistema democrático”. (p. 68)

Finalmente, se tomará como parte de estas limitaciones para la Asamblea Constituyente lo descrito por Bidart Campos (1996) quien propone estos puntos como las limitantes del poder constituyente originario:

- i. Los límites del derecho natural;
- ii. Los límites de los tratados internacionales; y,
- iii. Los límites ligados a la realidad social.

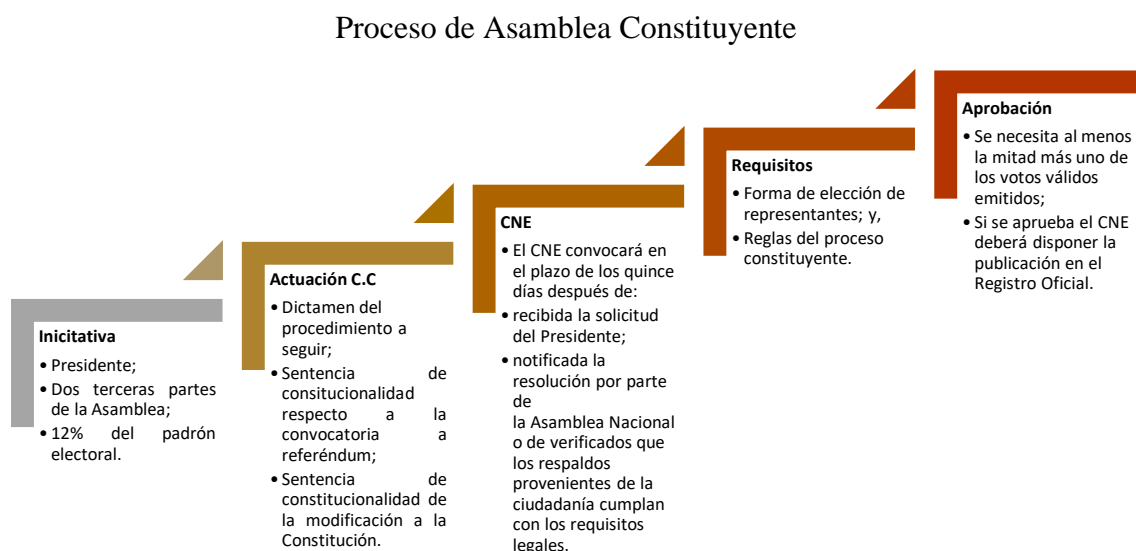


Gráfico 6 Proceso Asamblea Constituyente. Elaboración Propia.

Volviendo a la propuesta de Nebot, inicialmente esta planteaba la necesidad de un mero “plebiscito”. Sin embargo, cuando el Partido Social Cristiano fue acogiendo dicha iniciativa, el enfoque cambió, lo cual se puede ver en el comunicado publicado el 07 de julio de 2022, donde se indica lo siguiente:

Para implementar una República Unida y Federal no se necesita una Asamblea Constituyente (imagínense ustedes la Asamblea Actual con poderes absolutos y constituyentes...) porque, entre otras cosas, se mantiene la estructura del Estado, es decir, se conservan sus funciones y lo que se reforma parcialmente en la Constitución, es en materia de competencias y rentas. Esta reforma implica un pronunciamiento plebiscitario del pueblo ecuatoriano y una de las formas de plantearlo es con el respaldo de los firmantes del 1% del padrón electoral según el artículo 442 de la Constitución. (La 6 - Partido Social Cristiano [@La6Ecuador], 2022)

Entonces, una vez se ha realizado un estudio de los métodos de reforma constitucional, se puede aseverar que lo propuesto por parte del PSC se ajusta a una reforma parcial de la Constitución vigente.

¿Por qué este método? Simple, mediante la reforma parcial sí se pueden modificar los elementos constitutivos del Estado y la estructura fundamental de la Constitución, limitaciones que con una enmienda no se podrían reformar; siempre y cuando en la propuesta de la reforma parcial no se traten temas referentes a los derechos fundamentales de los ecuatorianos y/o se modifiquen los tópicos relativos a la reforma constitucional.

Si bien la hipótesis del presente trabajo de integración curricular mencionaba como única alternativa para realizar el cambio de un Estado unitario a uno federal, una vez se ha realizado el presente estudio respecto a la reforma parcial, es imperativo indicar que este método es válido y pertinente para realizar el cambio al federalismo; sin embargo, no es posible indicar que la hipótesis está completamente errada, ya que, si se buscare **cambiar** la Constitución vigente e incluir el modelo federal, este método sería idóneo.

Sin embargo, el hecho de que se realice una Reforma Parcial acarrearía una modificación en estos artículos constitucionales¹⁰:

- El artículo 1, específicamente donde se menciona el modelo unitario y el régimen descentralizado;
- Aquellos artículos que mencionen el modelo de gobiernos autónomos descentralizados deberán ser modificados para incluir la unidad territorial federal que se proponga;
- Se deberá incluir una división del poder legislativo, judicial y ejecutivo para cada una de las unidades territoriales que se propongan;
- La reserva de Ley que tiene la Asamblea Nacional podría ser revisada de acuerdo con la propuesta federal, ya que, el poder legislativo federal podría tener un alcance respecto a lo determinado en el artículo 133;

¹⁰ Deberá entenderse que esta lista es de carácter propositivo, y que no es taxativa en su enumeración.

- Sobre las atribuciones del Ejecutivo, habría que determinarse cuáles permanecen en el nivel central y cuáles serán adjudicadas al de cada uno de los niveles territoriales federales;
- Respecto a las Fuerzas Armadas y la Policía, dependerán de la propuesta federal. En diversos países existe una policial local, sin embargo se recomendaría que las Fuerzas Armadas sean de carácter nacional;
- Respecto al tema del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, también dependerá de la propuesta federal;
- De igual manera, se consideraría idóneo mantener la Función de Transparencia y Control Social y la Función Electoral bajo una división para cada una de las unidades territoriales que se propongan;
- El artículo 225 referente a la Administración Pública deberá modificarse para incluir las divisiones territoriales pertinentes;
- Todo el Título V de la Constitución deberá ser reformado para incluir un modelo federal con las distintas especificaciones propuestas;
- Respecto al Régimen de Competencias, este deberá ser ajustado de acuerdo con la propuesta federal correspondiente;
- Bajo la lógica de la propuesta de Nebot, la política fiscal deberá ser competencia concurrente entre el gobierno central y las unidades territoriales propuestas;
- El endeudamiento público debería manejarse exclusivamente por el gobierno central, de igual manera que las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera nacionales;
- Las aduanas y los aranceles inherentes deberán ser manejados por el gobierno central;
- Los sectores estratégicos deberán atenerse a las condiciones dispuestas por la propuesta federal respectiva;
- Se recomienda que las competencias de educación, salud y demás servicios públicos que han sido descuidados por parte del Estado central pasen, en la medida que puedan ser ejercidas, a las unidades territoriales propuestas; y,
- El gobierno central deberá ejercer la representación internacional del Ecuador exclusivamente.

De igual manera, es importante mencionar que, si bien el método mencionado por el PSC es el correcto, su explicación difiere con lo que realmente significaría la implementación del federalismo mediante una reforma constitucional; puesto que, si el objetivo principal de la modificación es delegar las competencias tributarias pertenecientes al Estado central a cada una de las unidades territoriales competentes, el camino a seguir sería la verdadera implementación del modelo de descentralización ya provisto por el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

3.2 CONVENIENCIA DEL CAMBIO DE LA ORGANIZACIÓN ESTATAL CON BASE EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

A modo de introducción se presentará un gráfico en el que se analizará lo positivo y lo negativo para el **país** de la propuesta federalista del año 2022.

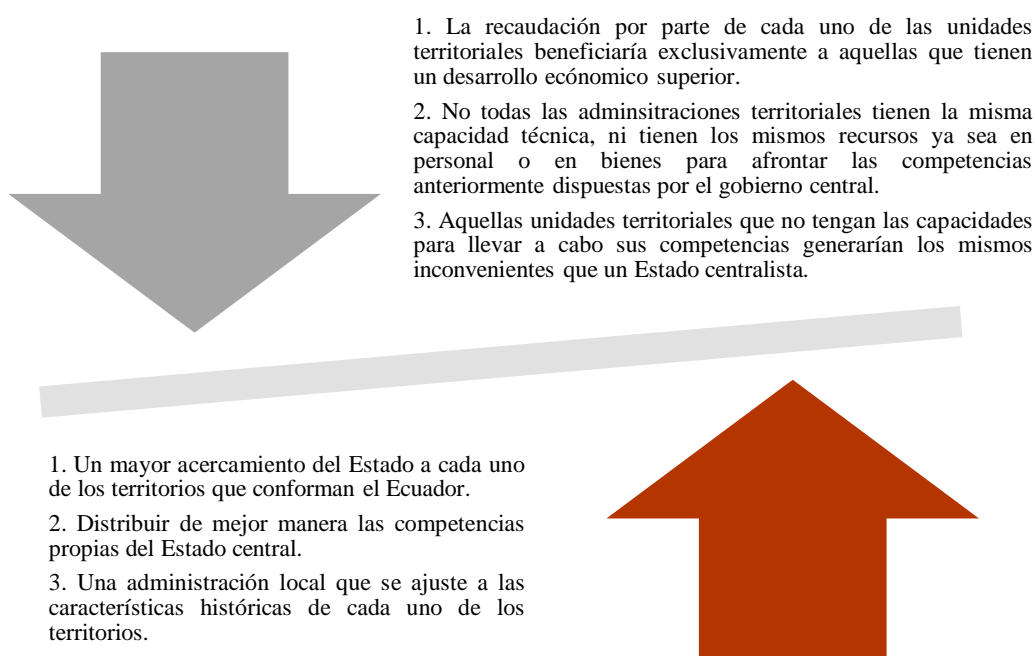


Gráfico 7 Lo positivo y lo negativo de la propuesta. Elaboración propia.

Siguiendo los pasos del acápite anterior se necesita una definición respecto al término conveniencia, para lo cual la RAE conceptualiza al término mencionado como: “Utilidad, provecho”. (ASALE & RAE, s. f.-a)

El siguiente análisis buscará entender si la implementación del federalismo en el Ecuador tiene alguna utilidad o provecho para el desarrollo del país.

Como se vio en la propuesta de Nebot y del PSC, gran parte de esta nueva intención federalista recae principalmente en un tema presupuestario para las unidades territoriales descritas en el ordenamiento territorial ecuatoriano.

El discurso federalista principalmente se enfasca en un tema fiscal y administrativo, ya que indica que el gobierno federal no solo implica “el manejo autónomo de la porción de las rentas que constitucional y legalmente les correspondan, sino la facultad de crear rentas propias y la de dictar decisiones, políticas, administrativas y normativas que respondan a su cultura”. (Nebot, 2022)

Pues bien, se debe revisar lo que actualmente dispone nuestro ordenamiento jurídico respecto a estos tópicos en específico. Para esto se deberá entender cuál es la organización territorial del Ecuador.

Para este cometido hay que iniciar mencionando que el Ecuador, según el artículo 1 de la Constitución, es un “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, **unitario**, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y **se gobierna de manera descentralizada**”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En concordancia con esta determinación constitucional, el Estado tiene como uno de sus deberes primordiales: “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, **mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización**.”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Una vez entendido que el Ecuador es un Estado unitario y descentralizado, hay que revisar la organización territorial que el Ecuador propone; para lo cual, se empleará el artículo 224 de la Constitución, mismo que determina lo siguiente:

Art. 242. - El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Cada uno de estos territorios configura un “Gobierno Autónomo Descentralizado”, estas entidades territoriales:

gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de **solidaridad**, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 238)

Este articulado se encuentra desarrollado de mejor manera en la Ley Orgánica de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, donde en su artículo 5 se menciona lo siguiente:

La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. (COOTAD, 2010)

Respecto a los niveles de autonomía pueden ser determinados mediante la siguiente tabla:

NIVELES DE AUTONOMÍA SEGÚN EL COOTAD

Financiera	Política	Administrativa
<ul style="list-style-type: none"> • Derecho de los GAD's de recibir los recursos correspondientes a su participación en el Presupuesto del Estado. • Generar y administrar sus propios recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para impulsar procesos de acuerdo con la historia y cultura de la unidad territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercicio independiente de organización y gestión de su personal como de recursos materiales.

Gráfico 8 Niveles de autonomía según el COOTAD. Elaboración propia.

Como se destacó anteriormente, el deber del Estado no solo se enfoca en la autonomía sino en la descentralización, la cual está reglada en el artículo 105 del COOTAD, en donde se determina lo siguiente: “La descentralización de la gestión del Estado consiste en la **transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias** con los respectivos

talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, **desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados**". (COOTAD, 2010)

Esta transferencia de competencias no deberá entenderse por sí misma, sino que esta deberá venir acompañada con la correspondiente asignación de presupuesto, personal y de bienes materiales. Dicha asignación por parte del gobierno central no deberá ser menor a la que este fija para la ejecución de estas competencias.

En cuanto a la propuesta federalista de una reforma en las competencias tributarias, primero hay que determinar cuáles son las competencias exclusivas del Estado Central y cuáles serían las de una provincia.

El artículo 261 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) determina que las competencias exclusivas del Estado, entre otras, se enmarcan en la defensa nacional, las relaciones internacionales, la política financiera, tributaria, fiscal y monetaria del país, los recursos energéticos e hidrocarburos; y, el manejo y administración de las empresas públicas nacionales. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Esto va de la mano con lo determinado por el artículo 301 de la Constitución ecuatoriana, la cual determina la exclusividad por parte de la Función Ejecutiva para la iniciativa; y, mediante ley aprobada por la Asamblea Nacional se podrá: "establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos". (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Por el contrario, las competencias exclusivas del GAD Provincial se encuentran establecidas en el artículo 263 de la Constitución de la República del Ecuador (2008):

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y microcuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En concordancia con el principio de autonomía, el artículo 270 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) plantea principalmente que: “Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.”.

A su vez, según el artículo 271 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) el Estado central deberá asignar directamente: “al menos el quince por ciento de **ingresos permanentes**¹¹ y de un monto no inferior al cinco por ciento de los **no permanentes**¹² correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.”.

Teniendo en mente que los gobiernos autónomos descentralizados pueden generar sus propios recursos, hay que tener en cuenta la tipología de estos recursos financieros:

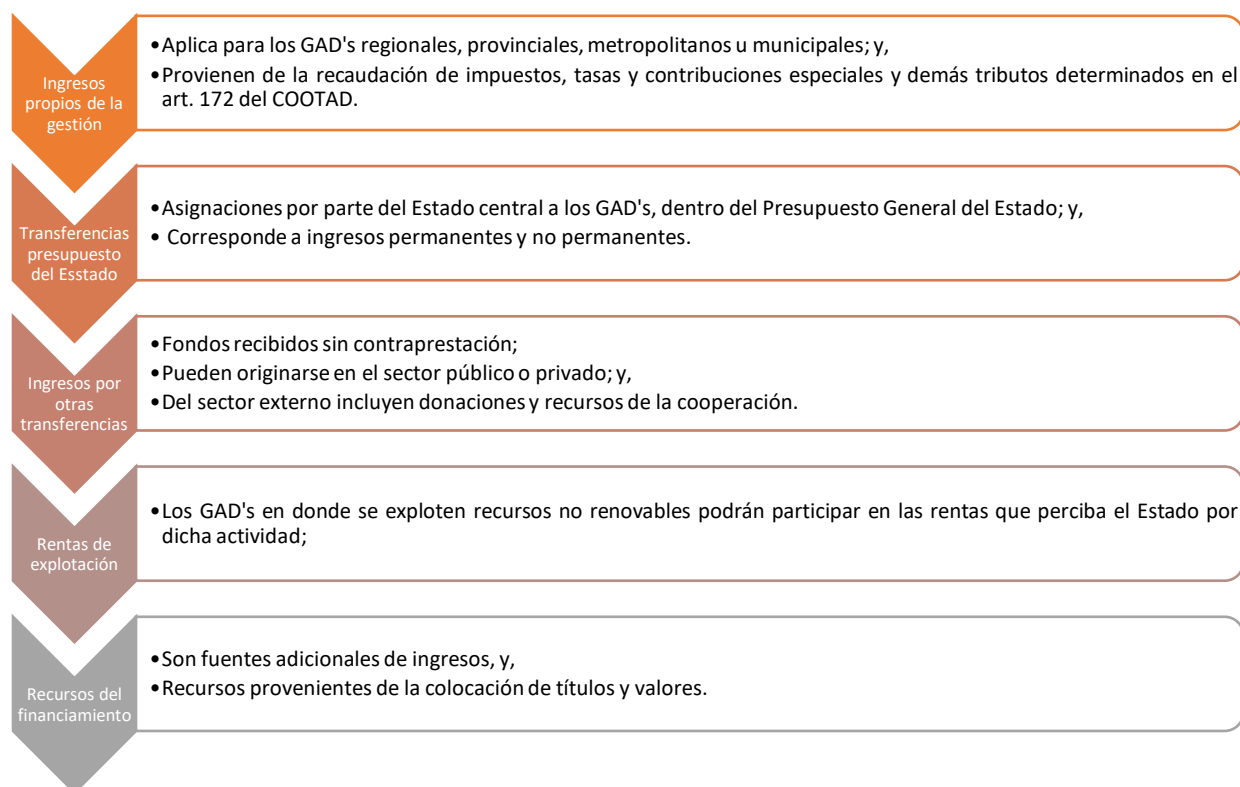


Gráfico 9 Tipos de recursos financieros GADs. Elaboración propia.

¹¹ Ingresos permanentes: “los ingresos corrientes del presupuesto general del Estado que administra el tesoro nacional”. (Pérez, 2017, p. 18)

¹² Ingresos no permanentes “ingresos de capital que administra el tesoro nacional, con excepción de financiamiento” (Pérez, 2017, p. 18)

Dado que se han indicado los tipos de recursos financieros para los GADs, en específico el Gobierno Provincial, es importante recalcar que este tiene sus categorías propias de ingresos, es por ello por lo que se los enunciará a modo de gráfico:

Impuestos de beneficio provincial

- Además de los ingresos propios del gobierno provincial, este recibirá una milésima por ciento aparte al impuesto de Alcabala

Facultad tributaria

- El GAD provincial podrá instaurar, cambiar o eliminar, por medio de las ordenanzas provinciales: tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad y las obras que ejecute.

Contribución especial de mejora

- Propietario no respoderá por la contribución especial de mejora , hasta el valor de su propiedad antes del inicio de obra;
- Serán recaudadas por el GAD provincial hasta en 10 anualidades, tenidas en cuenta desde la terminación de la obra;
- Si al terminar una obra que aumente el valor de la propiedad, el GAD provincial derterminará el valor que adquirirán los predios ubicados en la zona y la cantidad que deben pagar por contribución especial de mejora.

Aportación de trabajo comunitario

- El GAD provincial podrá fesarrollar proyectos relacionados a sus competencias, estos podrán ser puciniarios o mediante aportación de trabajo de las comunidades. Si se da lo último, no pagan contribución especial de mejoras

Gráfico 10 Ingresos propios del GAD Provincial. Elaboración Propia.

Una vez se ha realizado el breve análisis de la competencia tributaria para el Gobierno Autónomo Descentralizado provincial, hay que retornar al punto específico del presente acápite, revisar la conveniencia de la propuesta federal.

En cada modelo federal estudiado al inicio hay distintas atribuciones designadas para cada unidad territorial que conforman al Estado federal, desde la educación a la salud.

Como se vio con el antecedente federal directo del Ecuador (Loja), uno de los principales resultados de esta incursión fue que las atribuciones previas aunadas por el Estado central se ejercían con mayor eficiencia; y, principalmente, ajustadas a la necesidad de cada territorio.

El ejemplo lojano mostró que, las necesidades imperantes como la educación y la seguridad se resolvieron mediante un gobierno con presencia directa en cada una de las necesidades de sus mandantes; y, sobre todo, estaba facultado para actuar respecto a estos requerimientos inmediatos.

Es claro que la existencia de una flexibilización respecto a las competencias ejercidas por el Estado central es conveniente; sin embargo, este enunciado se puede llegar a cumplir bajo el sistema descentralizado.

El Estado ecuatoriano está obligado a transferir progresivamente las competencias de parte del Estado central a los gobiernos autónomos descentralizados; sin embargo, se encuentra que este presupuesto normativo no se cumple en la práctica, ya que la descentralización depende demasiado de la iniciativa política de los gobernantes, quienes no responden por interés poblacional, sino por un interés electoral propio y, frecuentemente, por un interés político de ciertos grupos de poder.

Habiéndose analizado todo lo anterior, cabría la pregunta de si el modelo federal sería tan diferente al modelo descentralizado del Ecuador. Después del análisis respecto al nivel provincial, se puede llegar a señalar que no.

El Ecuador descentralizado cumpliría con uno de los principales objetivos del gobierno federal, que es que el poder estatal llegue a la mayoría de las unidades territoriales y que no se concentre en una sola esfera política.

A modo ilustrativo se incluirá un diagrama de Venn respecto al federalismo y la descentralización:



Gráfico 11 Federalismo y Descentralización. Elaboración Propia.

Ahora bien, en algo se debe asentar con lo propuesto por el Sr. Nebot, específicamente con lo mencionado respecto a un cambio con nuestros políticos. Si bien puede sonar a un mensaje enteramente demagógico es lo que realmente puede ayudar al país a establecer este modelo descentralizado que se encuentra previsto en la normativa ecuatoriana pero que no se ha cumplido.

La falta de impulso político sincero que tienen los gobernantes ecuatorianos es alarmante. Las herramientas para que el Estado central no aglomere todas las competencias se encuentran previstas en todo nuestro sistema normativo vigente; sin embargo, el hecho de que estos prefieran enfocarse en propuestas demagógicas demuestra que realmente de nada serviría que se cambie el modelo estatal de uno unitario a uno federal; porque, mientras no se cambien de políticos, de nada servirá cambiar la Constitución.

CONCLUSIONES:

1. Como principal conclusión de este trabajo se tiene que, en discrepancia con la hipótesis inicial del plan de integración curricular, para el cambio de un modelo estatal unitario a uno federal, no es imperativa la intervención de una Asamblea Constituyente, sino que la reforma parcial cubriría legalmente este tipo de modificación.
2. De igual manera, se concluye que el cambio de modelo estatal hacia un Estado federal no es la única opción para cumplir con los argumentos específicos de la propuesta federalista del año 2022, sino que se recomienda principalmente utilizar el modelo de descentralización establecido dentro de la normativa ecuatoriana.
3. A su vez, se concluye que la descentralización debería ser ampliada estructuralmente; ya que si bien cada uno de los GADs tiene una autonomía financiera, de nada servirá mientras el manejo tributaria se lleve a cabo desde el Estado central.
4. Es necesario indicar que, del estudio histórico respecto al federalismo en el Ecuador, este modelo estatal siempre ha estado presente en el imaginario político ecuatoriano, sin embargo, nunca se ha llegado a una propuesta que tenga bases tanto sociales como

ideológicas lo suficientemente sólidas para poder incoar una acción legislativa o incluso de clamor popular.

5. Como última conclusión, se reitera que no servirá un cambio de modelo estatal o la implementación de la descentralización, mientras la iniciativa política no esté ligada a la satisfacción de las necesidades del pueblo sin el ejercicio de tácticas políticas en beneficio propio o de ciertos grupos de poder a los que representan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguirre Pacheco, K. S. (2019). *Descentralización y Poder Local: El caso de Loja y el Gobierno Federal a mediados del siglo XIX* [Disertación previa a la obtención del título de historiadora, Pontificia Universidad Católica del Ecuador]. <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/17100/Tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Alava Ormaza, M. (2010). *Teoría del Estado y de la Constitución*. Imprenta Universitaria - Universidad Laica «Eloy Alfaro» de Manabí.

Alcalá, H. N. (1985). El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 12(34-35), 135-143.

Ariza Rodríguez, S. R. (2019). Teoría de la democracia griega. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(27), 603-623. <https://doi.org/10.21830/19006586.502>

ASALE, R.-, & RAE. (s. f.-a). *Conveniencia* / *Diccionario de la lengua española*. «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario. Recuperado 6 de mayo de 2023, de <https://dle.rae.es/conveniencia>

ASALE, R.-, & RAE. (s. f.-b). *Viable* / *Diccionario de la lengua española*. «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario. Recuperado 3 de mayo de 2023, de <https://dle.rae.es/viable>

Constitución de la República del Ecuador, (1835). <https://fielweb.puce.elogim.com/Index.aspx?96&nid=28825#norma/28825>

Asamblea Constituyente 2007. (2007). *Acta 13*. Asamblea Nacional del Ecuador. <http://archivo.asambleanacional.gob.ec/uploads/r/repositorio->

digital/a/e/6/ae69a67467f9b86c8212f9066cf180dfca4211565ee5c705732f18ab1bca8473/AC-07-08-013.pdf

Constitución de la República del Ecuador, Constitución (2008).
https://loyal.finder.lexis.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-CONSTITUCION_DE_LA_REPUBLICA_DEL_ECUADOR&query=constituci%C3%B3n#I_DXDataRow442

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD (2010).

https://loyal.finder.lexis.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=DESCENTR-CODIGO_ORGANICO_DE_ORGANIZACION_TERRITORIAL_COOTAD

Ayala Mora, E. (2015). *Historia del Ecuador. 2: Época republicana / Enrique Ayala Mora* (Tercera edición actualizada). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
<https://elibro.puce.elogim.com/es/ereader/puce/116754>

Ayala Mora, E. (2018). *Evolución constitucional del Ecuador: Rasgos históricos* (Primera edición). Corporación Editora Nacional: Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.

Ayala Mora, E., Landázuri, C., & Núñez, J. (1990). *Nueva historia del Ecuador* (Vol. 6). Corporación editora nacional Grijalbo.

Benavides Ordóñez, J. (2016). *Reforma constitucional y límites en la constitución ecuatoriana de 2008* [Tesis doctoral, Universidad de Sevilla].
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=55666>

Bidart Campos, G. J. (1996). *Manual de la constitución reformada*. Ediar.

BNrables (Director). (2022, agosto 2). *Loja y su GOBIERNO FEDERAL | Cuando se aplicó el federalismo en Ecuador | El Flashback | BNrables*.
<https://www.youtube.com/watch?v=mjT04eeUI0c>

Brauner, W. (2008). El origen de los Estados federales. *Pensamiento Jurídico*, 23, Article 23. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/38123>

Burneo, J. (2020). La asociatividad territorial del sur ecuatoriano como una posibilidad en un modelo federal contemporáneo. *Sur Academia: Revista Académica-Investigativa de la*

Facultad Jurídica, Social y Administrativa, 7(13), Article 13.
<https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/article/view/667>

Campagno, M. (2000). Hacia un uso no-evolucionista del concepto de “sociedades de jefatura”.
Boletín de Antropología Americana, 136, 137-148.

Carrau Criado, R. (2013). *¿Qué es la nación?* Editorial Club Universitario.
<https://elibro.puce.elogim.com/es/ereader/puce/62254>

Constitución del Estado del Ecuador, (1830). https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf

Corporación de Estudios y Publicaciones, & Ecuador (Eds.). (2020). *Constituciones ecuatorianas* (Segunda edición). CEP, Corporación de Estudios y Publicaciones.

0001-14-RC, (Corte Constitucional 31 de octubre de 2014).
<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/d1ac088b-3d13-4604-b891-2396a5205a9d/0001-14-rc-dic.pdf?guest=true>

0010-19-RC, (Corte Constitucional 22 de enero de 2020).
<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/bae0bcde-4238-493a-84fd-88463aa6265a/0010-19-RC-dictamen.pdf>

Díaz Revorio, F. (2018). El Estado moderno: Soberanía, población y territorio. En *Fundamentos actuales para una teoría de la Constitución* (pp. 143-179). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5384/6.pdf>

El'azar, D. Y. (2006). *Exploring federalism*. Univ. of Alabama Press.

Fernández Bulté, J. (2001). *Teoría del estado y del derecho*. Editorial Félix Varela.

Fernandez, J. (2016). *Orígenes y primeras defensas del Estado moderno*. Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política II (Ética y Sociología).
<https://eprints.ucm.es/id/eprint/37495/1/Ori%CC%81genes%20y%20primeras%20defensas%20del%20Estado%20moderno.pdf>

Ferrada Bórquez, J. C. (1999). EL ESTADO ADMINISTRADOR DE CHILE: DE UNITARIO CENTRALIZADO A DESCENTRALIZADO Y DESCONCENTRADO. *Revista de Derecho*, X, 115-123.

- Ferrando Badía, J. (1974). El Estado unitario. *Revista de estudios políticos*, 195, 8-48.
- Flórez, G. C. (1999). De la sociedad feudal a la génesis del estado moderno en Europa occidental. *Agenda Internacional*, 6(12), 113-122.
- Gómez Díaz de León, C. (2015). Sistema político y formas de gobierno. En *Ciencia política: Perspectiva multidisciplinaria* (pp. 29-48). Tirant Lo Blanch México. <http://eprints.uanl.mx/8760/>
- González Oropeza, M. (1995). *El federalismo* (1a ed). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Granda Torres, G. A., & Bolaños Pizara, J. (2020). *Apuntes constitucionales*. Corporación de Estudios y Publicaciones. <https://elibro.puce.elogim.com/es/lc/puce/titulos/171996>
- Grotenhuis, R. (2016). *Nation-Building as Necessary Effort in Fragile States*. Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1gr7d8r>
- Heller, H. (2021). *Teoría del estado*. Ediciones Olejnik; Digitalia. <https://www.digitaliapublishing.com/a/104155>
- Henderson, P. V. N. (2009). La Constitución ecuatoriana de 1861: El debate. *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*, 47-167.
- Higgins de Ginatta, J. (2007). *Dolarización: Un país blindado*. Edino.
- Jellinek, G. (2000). *Teoría general del Estado* (Primera edición en español, tercera reimpresión). Fondo de Cultura Económica.
- Krader, L. (2020). *La Formación del Estado* (Primera). Ediciones Olejnik. <https://digitalia.puce.elogim.com/a/104557/la-formacion-del-estado>
- La 6 - Partido Social Cristiano [@La6Ecuador]. (2022, julio 7). *Sobre una República Unida y Federal #ProgresoEnLibertad* <https://t.co/TLdVg4zo1F> [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/La6Ecuador/status/1545095474990010368>
- Lauderbaugh, G. (2015). *Historia Política del Ecuador*. CODEU.
- Loewenstein, K. (1979). *Teoría de la Constitución* (Segunda). Editorial Ariel. https://www.academia.edu/32684908/TEORIA_DE_LA_CONSTITUCION_KARL_LOEWENSTEIN_1_

- Lozano Maneiro, A., & Brey Blanco, J. L. (2017). *Formas de Estado, Sentimiento Constitucional y Soberanía*. Dykinson, S.L.
<https://ebookcentral.puce.elogim.com/lib/puce/detail.action?docID=6514401>
- Manguashca, J. (1994). El proceso de integración nacional en el Ecuador: El rol del poder central, 1830-1895. En *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930* (Vol. 30). Corporación Editora Nacional.
https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=5793&tab=opac
- Martínez Peñas, L. (2018). El camino hacia el Estado como forma de organización político—Social. *Revista Aequitas*, 11, 73-102.
- Míguez, P. (2009). El Nacimiento del Estado Moderno y los orígenes de la Economía Política. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 22.
- Miliddi, F. M. (2011, agosto). *El problema del Estado y el parlamento estamental en la Edad Media*. Encuentro de Investigadores Jóvenes sobre Sociedades Precapitalistas., La Plata.
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/83783/Documento_completo-PDF-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Morelli, F. (2018). “Una gran asociación de pueblos”. La rebelión en Guayaquil y su percepción de la Gran Colombia (1827). *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 45(2), 149-174. <https://doi.org/10.15446/achsc.v45n2.71030>
- Nebot, J. (Director). (2022, julio 6). *Una República Federal y Unida*.
<https://www.youtube.com/watch?v=prml51ogH7Q>
- Ojeda Segovia, L. (2000). *La descentralización en el Ecuador: Avatares de un proceso inconcluso* (1. ed). Ed. Abya-Yala.
https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1030&context=abya_yala
- Oyarte Martínez, R. (2019). *Derecho constitucional* (Tercera edición, actualizada y corregida). Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Palma, E., & Rufián, D. (1990). *Los Procesos de Descentralización y Desconcentración de las Políticas Sociales en América Latina: Enfoque Institucional*. 1-43.
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/18749>
- Pareja Diezcanseco, A. (1962). *Historia del Ecuador*. Editorial Colón.

- Pérez, R. (2017). Estadísticas de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador: 2006-2015. *Apuntes de Economía*, 63, 63.
- Polo, E. J. (2020). La intervención de la Corte Constitucional en los procedimientos de enmienda, reforma y cambio de Constitución. *Revista Ruptura*, 02, 133-167. <https://doi.org/10.26807/rr.vi02.52>
- Prado, G. (2014). *Teoría del Estado* (11.^a ed.). Ediciones Renacer.
- Price, J. (1975). Images and Influences: The Legacy of the Founding Fathers and the Federal System in Ecuador. *Latin American Research Review*, 10(3), 121-136. <https://doi.org/10.1017/S0023879100026509>
- Quintana, I. (2019). *Limitaciones y control de la reforma constitucional* (Primera edición). Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Quintero Niño, E. (2018). Evolución Histórica del Estado y la Consolidación del Constitucionalismo Liberal Español. *Auctoritas*, 3, 31-55.
- Quintero, R., & Silva, E. (1991). *Ecuador, una nación en ciernes*. FLACSO, sede Ecuador Abya-Yala.
- RAE. (s. f.). *Definición de enmienda—Diccionario panhispánico del español jurídico—RAE*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española. Recuperado 5 de mayo de 2023, de <http://dpej.rae.es/lema/enmienda>
- Rivadeneira Cabezas, V. E. (2019). *Reforma constitucional en el Ecuador a la luz de la teoría democrática de la Constitución: Un análisis desde su realidad jurídica a partir de 1978* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6874>
- Rodríguez, L. A. (1985). Política y Poder en el Ecuador, 1830-1925. *Quinto Centenario*, 7, 17-54.
- Salgado Pesantes, H. (2003). La Evolución Constitucional del Ecuador. En *Lecciones de Derecho Constitucional: Vol. Uno* (Segunda, p. 222). Ediciones Abya-Yala. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/21305r.pdf>
- Sánchez, P. G.-T. (2006). El Estado Unitario. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 1, 99-116.

Sánchez Ramírez, D. E. (2014). *El Gobierno Federal Provincial de Loja (1859-1861)* [Grado, Universidad de Cuenca]. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/21954/1/trabajo%20de%20graduacion.pdf>.pdf

Sols Lucía, José. (2007). Qué es una nación: La definición de sus límites aclara el debate del nacionalismo. *El Ciervo*, 56(681), 8-9.

Tamanaha, B. (2011). *En torno al Estado de derecho: Historia, política y teoría*. Universidad Externado de Colombia.

Tobar Donoso, J., & Larrea Holguín, J. (1996). *Derecho Constitucional Ecuatoriano* (Cuarta). Corporación de Estudios y Publicaciones.

Torres Lacroze, F. (1961). Evolución Histórica del Estado. *Lecciones y Ensayos*, 20, 186.

Trujillo, J. C. (2021). *Teoría del Estado en el Ecuador* (Tercera). Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.

Vélez, H., Macleod, M., & Knapp, G. (2023, marzo 29). *Ecuador*. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/place/Ecuador>

Viciano Pastor, R. V., & González Cadenas, D. (2020). El procedimiento de enmienda constitucional en las constituciones estatales de Estados Unidos: Particularidades de los procesos y mecanismos de participación ciudadana. *Teoría y Realidad Constitucional*, 46, Article 46. <https://doi.org/10.5944/trc.46.2020.29128>

Villavicencio Loor, G. (1994). Federalismo. En A. Acosta (Ed.), *Léxico político ecuatoriano* (1. ed). Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS: Fundación Friedrich Ebert.

von Beyme, K. (1980). El federalismo en la República Federal Alemana. *Revista de estudios políticos*, 17, 7-26.

Zaldívar Rodríguez, A. (2020). Estado Unitario. En E. Guerrero Salgado (Ed.), *Ecuador Manual de Uso: Reflexiones sobre el Artículo 1 de la Constitución: Obra colectiva de la Facultad de Jurisprudencia Pontificia Universidad Católica del Ecuador*. PUCE. Facultad de Jurisprudencia: Corporación de Estudios y Publicaciones.