

COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS, DESCENTRALIZACIÓN,  
COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

Oficio N° 026-2015 AN-CEGADCOT  
Quito D. M., 16 de julio de 2015

Licenciada  
**Gabriela Rivadeneira Burbano**  
**PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL**  
En su despacho

Señora Presidenta:

Por el presente dirijo a usted un cordial y respetuoso saludo a nombre de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio.

Sobre la base legal de lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, me permito poner en su conocimiento y del Pleno de la Asamblea Nacional, el Informe para Primer Debate del "**Proyecto de Ley Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD**", presentado por el señor Asambleísta de la provincia de Zamora Chinchipe, Milton Gualán Japa.

Particular que informo para los fines consiguientes.

Aprovecho la oportunidad, para expresarle mi consideración y estima.

Atentamente,



**Dr. Edwin Vásquez F.**

SECRETARIO REALTOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA, PERMANENTE DE  
GOBIERNOS AUTÓNOMOS, DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y  
ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO



**Asamblea Nacional de la República del Ecuador  
Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos,  
Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, Número 8**

Quito D.M., 15 de julio de 2015

**INFORME DE PRIMER DEBATE SOBRE PROYECTO DE LEY REFORMATIVA  
DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y  
DESCENTRALIZACIÓN, COOTAD**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:**

Calderón Saltos Richard Oswaldo, **Presidente**  
Terán Sarzosa Segundo Fausto, **Vicepresidente**  
Cucalón Camacho Henry Eduardo  
De la Cruz Bernardo Herman Ulises  
Rodas Maca Carlos Eduardo  
Ocles Padilla María Alexandra  
Pabón Caranqui Paola Verenice  
Vaca Cojitambo Elena Ana del Rocío  
Andino Robalino Angélica María  
Villacreses Peña Octavio Xavier Enrique  
Landazuri Córdoba Sandra Susana



## **1. ANTECEDENTES**

a) Mediante oficio No. 221 MGJ-AN de 10 de abril de 2015, dirigido a la señora Gabriela Rivadeneira, Presidenta de la Asamblea Nacional, el asambleísta por la provincia de Zamora Chinchipe, Milton Gualán Japa, presentó el proyecto de reforma al artículo 15 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD.

b) A través de memorando No. SAN-2015-1345, de 6 de mayo de 2015, dirigido al asambleísta Richard Calderón Saltos, Presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, el Consejo de Administración Legislativa, notificó para conocimiento y fines legales correspondientes, el contenido de la Resolución emitida por el Consejo de Administración Legislativa, No. CAL-2013-2015-197 de 5 de mayo de 2015, que en su parte resolutive califica el Proyecto de Ley Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización presentado por el asambleísta Milton Gualán y remite a la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, para el trámite correspondiente previsto en la Ley.

c) En sesión No. 002 de 27 de mayo de 2015 y sesión No. 006 de 15 de julio de 2015, el pleno de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, conoció y discutió el Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización presentado por el Asambleísta Milton Gualán.

## **2. OBJETO DEL PROYECTO**

El objeto del proyecto de Ley materia de este análisis, es reformar el segundo inciso del artículo 15 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

## **3. ANÁLISIS**

El asambleísta Milton Gualán propone que se realice la reforma al segundo inciso del artículo 15 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) eliminando la frase "y que el territorio de la región a conformarse no supere el veinte por ciento del total del territorio nacional", porque es necesario eliminar este impedimento para que se permita a las provincias amazónicas conformar regiones autónomas tal como lo establece la Constitución de la República.

En su argumento, indica que la conformación de una Región Autónoma Amazónica es una aspiración legítima en la búsqueda de un desarrollo integral que fortalezca los diferentes aspectos del convivir social, político y económico de la Amazonía, basada en derecho y anhelo de los amazónicos y por lo tanto es necesario dictar

una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que permita conformar regiones autónomas al tenor de la Constitución de la República.

Argumenta que al establecerse en el artículo por reformarse que el territorio no podrá superar el 20% del total del territorio nacional se limitaría el derecho garantizado por la Constitución de la República para conformar regiones autónomas.

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

De igual manera, cita el artículo 257 de la misma Carta Magna que determina:

"En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.

Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones".

Sobre el particular hay que considerar lo siguiente:

Cuando se habla de región pueden surgir varias ideas. Este es un término que se presta a muchas interpretaciones e incluso a un conjunto de principios éticos y valores, por ejemplo se puede referir a las regiones naturales de un país, a un organismo de alcance supranacional, a la división política administrativa de un país, entre otros. Según el ámbito del análisis variarán las características y principios que se deberán tomar en cuenta.

Es importante diferenciar la región como espacio natural en que está dividido el Ecuador, es decir: Sierra, Costa, Amazonía y Región Insular, frente a la división política territorial del Ecuador en parroquias rurales, cantones, provincias y regiones y sus correspondientes niveles de gobiernos autónomos.

La división del Ecuador en regiones naturales busca la identificación de un espacio definido por elementos biológicos y climáticos similares y por lo tanto diferentes a los de otros lugares pertenecientes a otras regiones.

Cuando se habla de región como parte de la división política territorial del país, los elementos a tomar en cuenta están definidos en la Constitución de la República del Ecuador.

La figura de la región autónoma en la Constitución nace de la necesidad de equilibrar el desarrollo a nivel nacional. El problema regional se refiere inicialmente a la noción de disparidades económicas entre las diferentes localidades dentro del espacio nacional.

La región debe armonizarse a los principios establecidos en la Constitución entre los que está garantizar la unidad en medio de la diversidad, sin resquebrajar la integridad nacional y para que esto suceda el desarrollo debe ser equilibrado. Lo anterior implica que el ordenamiento territorial debe ser integral, considerando simultáneamente las dimensiones de la institucionalidad de la acción colectiva, tanto pública como privada.

En ese sentido la definición de región sirve para reconocer la heterogeneidad de las diferencias, es una unidad singular en la que convergen factores físicos y humanos que generan paisajes diferenciables. Pueden existir regiones homogéneas o regiones nodales (o funcionales).

La regionalización busca que distintos territorios tengan las mismas oportunidades, la razón de la región es buscar y hallar equilibrios y complementariedad dentro de la heterogeneidad de las diferentes provincias del Ecuador y terminar con el bicentralismo, Quito-Guayaquil.

Por lo anterior, la Constitución de la República mantiene la tradicional estructura territorial del país, dividido en provincias, cantones y parroquias, pero además introdujo una nueva forma de organización del territorio denominada las regiones autónomas y la posibilidad de institucionalizar ciertos espacios, dentro de los denominados regímenes especiales.

Si bien es cierto que en la actual Constitución las regiones autónomas nacen como espacio territorial mediante la unión de dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, el artículo 244 dispone que para la conformación de las regiones se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas.

La actual Constitución del Ecuador prevé en su artículo 242, la posibilidad de conformar regiones autónomas, como espacio territorial; la idea de promover este tipo de regiones obedece a la necesidad de inclinarse a otra manera de organización del territorio ecuatoriano, implementando un nivel más a la organización territorial tradicional del Ecuador, con el objetivo de impulsar el desarrollo armónico, equilibrado y justo, de todo el territorio y de sus habitantes.

En la Asamblea Constituyente de Montecristi, la "Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias" (Mesa No.4) en el ámbito de discusión, debatió con respecto a la organización político-administrativa del territorio ecuatoriano, la definición de gobiernos seccionales autónomos, sus competencias y recursos económicos; identificó como problema central: "el inadecuado modelo de gestión y sistema de gobiernos subnacionales del Estado ecuatoriano, que ha impedido un desarrollo sustentable, democrático, participativo y territorialmente equitativo"<sup>1</sup>; y, en función de aquello estableció como objetivo específico "proponer un articulado que forme parte de la nueva Constitución que determine los niveles subnacionales o regionales de gobierno, su financiamiento, su grado de autonomía, relación con el poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y organismos de control; la articulación con la planificación regional y nacional, sus competencias, capacidades normativas, territorios y formas de participación ciudadana."<sup>2</sup> De esta forma se debatió el tema de "regionalización y autonomías" incluyendo subtemas como la regionalización, espacios, territorios y variables de regionalización.

En este sentido, en el informe de mayoría presentado por la mesa constituyente para el primer debate de los textos constitucionales encontramos que la creación de la región obedeció a fines ambientales, políticos y sociales. Entre los políticos, se encontraba la creación de escalas regionales mayores que permitan la conformación de un gobierno subnacional más fuerte, lo que apuntaba por una parte, una suerte de mayor gobernabilidad para la interacción del poder central y los gobiernos locales; este modelo se presentaba flexible, respetaba el espacio que deben tener las sociedades para definir su división territorial, política y social, facilitando la adhesión de provincias contiguas, que juntas tengan un territorio y condiciones demográficas, ambientales y económicas que garanticen su sustentabilidad.

Dentro de dicho informe también se estableció que el proceso de regionalización sería político, y por lo tanto, la voluntad popular se constituía en una condición *sine qua non*. Además se argumentó que la escala territorial permitiría que los gobiernos pertinentes adquieran competencias más complejas, **que solo puedan ser aplicables a partir de un espacio territorial, una densidad poblacional y una sustentabilidad ambiental.**<sup>3</sup> (*lo resaltado es propio*)

Se sostenía además que las regiones autónomas, propiciarán un desarrollo más equitativo del territorio nacional y permitirán potenciar, no como competencia sino como complemento las capacidades y atributos locales, reconociendo para ello facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y territorios<sup>4</sup> y consideraron a la regionalización como un proceso de integración y

1 Intervención de la Asambleísta Tatiana Hidrovo en la sesión de la Asamblea Constituyente del 26 de diciembre del 2007, constante en el Acta No. 012, p. 58.

2 Intervención de la Asambleísta Tatiana Hidrovo en la sesión de la Asamblea Constituyente del 26 de diciembre del 2007, constante en el Acta No. 012, p. 60.

3 Informe de mayoría presentado por la Mesa Constituyente de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias para el primer debate de los textos constitucionales referentes al título V del territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados, constante en el Acta No. 061 de la sesión de la Asamblea Constituyente del 11 de junio del 2008, p. 22.

complementariedad entre las provincias, que promueva la construcción de territorios intermedios que favorezcan a los procesos de planificación, que comprendan espacios más amplios, que faciliten la articulación entre provincias, que incentive solidaridad entre las mismas, fomentando la equidad territorial y permitan dinámicas productivas que se extiendan y beneficien a todos sus pobladores.

Se debe partir de la premisa que el Estado ecuatoriano es uno solo, por lo que debemos evitar todo acto de secesión que atente contra la unidad del Estado. De esta manera la regionalización, de acuerdo con lo que dispone el ordenamiento jurídico, debe coadyuvar al fortalecimiento de la unidad nacional y a la profundización de la democracia. Las relaciones del Estado con las regiones y de estas entre sí han de estar presididas por la idea de coordinación, en congruencia con el principio de unidad

El COOTAD considera a la región en nuestro país como un espacio territorial constituido por diferentes provincias y que se conformará de acuerdo al proceso y requisitos que la Constitución **y demás leyes establezcan**. Esta nueva organización territorial hay que crearla partiendo de propias realidades y de experiencias de pasado histórico; buscando siempre un punto de equilibrio entre la capacidad de adaptación de las sociedades y las nuevas instituciones. *(lo resaltado es propio)*

Las regiones deberán consolidarse como nivel intermedio de gobierno que favorezca la coordinación y la complementariedad entre los niveles local y nacional y así generar eficiencia y eficacia en la gestión estatal, eliminando las debilidades individuales y potenciando las fortalezas colectivas con el fin de promover el desarrollo sustentable de la región, constituyéndose no solamente en una zona geográfica intermedia, entre el nivel nacional y el cantonal sino en legítimas intermediarias, eficaces y potentes entre esos niveles.

En este sentido, el COOTAD propugna entre los fines que deben perseguir los Gobiernos Autónomos Descentralizados el fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad (artículo 4, letra c) y de acuerdo con las competencias regionales, entre otras, se centran más en lo relacionado con gestionar el ordenamiento territorial y de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuencas hidrográficas, de conformidad con la ley (artículo 32, letras: a y b), por lo que busca lograr un equilibrio interregional para su manejo.

Por lo anterior queda claro que la región no tiene por objeto institucionalizar la división natural del Ecuador sino por el contrario generar complementariedad entre provincias vecinas, que a pesar de ser heterogéneas tienen elementos que pueden potenciar el desarrollo de los territorios en él incluidos. De ahí que la región tendrá como finalidad planificar que esos elementos se puedan cohesionar de tal forma que se conviertan en polos de desarrollo y de esta manera superar el bicentralismo existente en el Ecuador.

---

4 Informe de mayoría presentado por la Mesa Constituyente de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias para el primer debate de los textos constitucionales referentes al título V del territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados, constante en el Acta No. 061-A de la sesión de la Asamblea Constituyente del 12 de junio del 2008, p. 3.

Por otra parte, el artículo 11 del mismo COOTAD, al hablar del ecosistema amazónico, indica que "Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial regida por una ley especial conforme con una planificación integral participativa que incluirá aspectos sociales, educativos, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*", es decir, claramente está definido que debe considerarse al territorio amazónico como una circunscripción territorial especial y no como región y concordantemente con esto, el mismo artículo de la Constitución de la República citado por el proponente (artículo 257) refiere que solamente las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, es decir, la pretensión de esta reforma se fundamenta más en la creación de una circunscripción especial y no la de una región.

#### **4. CONCLUSIONES**

De los argumentos expresados, se desprenden las siguientes conclusiones:

4.1 Los argumentos vertidos por el proponente tanto en la exposición de motivos como en la parte considerativa del proyecto se refieren más a la conformación de circunscripciones territoriales especiales (CTI) y no a la conformación de una región en los términos que establece la Constitución de la República.

4.2 La reforma en el sentido que se presenta desnaturaliza la función que deben cumplir las regiones autónomas para el desarrollo armónico, equilibrado y justo, de todo el territorio y de sus habitantes.

#### **5. RECOMENDACIÓN**

Por los argumentos expuestos en el presente Informe, la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, considera que el presente Proyecto de Ley no se ajusta a los principios constitucionales, por tanto no es conveniente continuar con su tratamiento, por lo que se permite recomendar al Pleno de la Asamblea Nacional el **ARCHIVO** del proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD.

#### **6. ASAMBLEÍSTA PONENTE**

El asambleísta ponente es el señor Presidente de la Comisión, Richard Calderón Saltos, conforme con la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

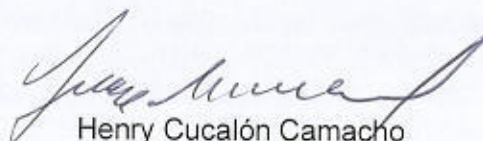
7.- NOMBRES, APELLIDOS Y FIRMAS DE ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL INFORME



Richard Calderón Saltos  
PRESIDENTE



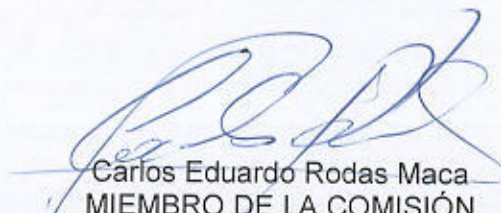
Fausto Terán Sarzosa  
VICEPRESIDENTE  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Henry Cucalón Camacho  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Ulises De la Cruz Bernardo  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Carlos Eduardo Rodas Maca  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Alexandra Ocles Padilla  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Paola Pabón Caranqui  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Elena Ana del Rocío Vaca Cojitambo  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Angélica María Andino Robalino  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Octavio Villacreses Peña  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Sandra Susana Landazuri Córdova  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

### Certificación

Certifico que el presente Informe para Primer Debate del Proyecto de **"Ley Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía Y Descentralización"**, (COOTAD) fue debatido y aprobado por unanimidad en el Pleno de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, en sesión N° 006 celebrada el día miércoles 15 de julio de 2015.

Quito, 15 de julio de 2015



Dr. Edwin Vásquez  
**SECRETARIO RELATOR**