

**PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO**  
ECUADOR



**Oficio No. 12084**

Quito, D.M., 20 FEB 2013

Señor ingeniero  
Montgomery Sánchez Reyes  
**PRESIDENTE DEL CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS  
PROVINCIALES DEL ECUADOR, CONGOPE**  
Ciudad.-

Señor Presidente:

Me refiero a su oficio No. 2013-003-PC de 25 de enero de 2013, ingresado el 29 de enero del presente año, por el que solicita la reconsideración del pronunciamiento de este Organismo contenido en oficio No. 11373 de 9 de enero de 2013, con el que se atendió la consulta formulada por ese Consorcio en oficio No. 2012-00037-PC de 5 de diciembre de 2012, que fue planteada con el siguiente tenor:

“(…) En orden a lo indicado, sírvase indicarnos si el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, CONGOPE, instituido al tenor de lo dispuesto en el artículo 313 del COOTAD, como la entidad asociativa de carácter nacional de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, como persona de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, mediante su Estatuto, publicado en el Registro Oficial No. 498 de 25 de julio de 2011, es una de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado o de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales; o por el contrario, no forma parte de este régimen?”.

Mediante oficio No. 11815 de 31 de enero de 2013, esta Entidad solicitó a usted la remisión del criterio jurídico debidamente fundamentado por parte del Asesor Jurídico de esa Institución, con relación al pedido de reconsideración, lo que ha sido atendido con oficio No. 2013-0005-DEC de 4 de febrero de 2013, recibido el 4 de febrero del presente año.

El pronunciamiento cuya reconsideración se solicita, concluyó:

“(…) de conformidad con lo previsto en el Art. 313 del COOTAD, el CONGOPE es una entidad asociativa nacional de gobiernos autónomos descentralizados provinciales, que tiene el carácter de persona jurídica de derecho público, integrado por los GADs provinciales, pero no es una entidad del régimen seccional

autónomo a las que se refiere el numeral 2 del artículo 225 de la Constitución de la República y el Art. 28 del COOTAD”.

El pedido de reconsideración, en su acápite 2.3 manifiesta:

“El CONGOPE concuerda con la opinión de la Procuraduría General del Estado, en el sentido de que conforme a las normas de la Constitución y la Ley es una (entidad) de derecho público, integrada por los GADs provinciales, así como de que tampoco es gobierno autónomo descentralizado en los términos que lo señala el artículo 28 del COOTAD, ni de que goza de las prerogativas de estos gobiernos autónomos descentralizados; pero no puede concordar en el sentido de que no sea la entidad asociativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y que como tal forma parte de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado de las señaladas en el numeral 2 del artículo 225 de la Constitución de la República”. (Lo agregado me corresponde)

El criterio del Director de Asesoría Jurídica del CONGOPE, contenido en memorando No. 0087-DAJC-2012 de 22 de enero de 2013, cita los artículos 1, 313, 314 y 315 del COOTAD y su Disposición Transitoria Vigésimo Primera que establecen, en su orden, el ámbito de aplicación de ese Código Orgánico, la integración de entidades asociativas de gobiernos autónomos descentralizados, sus responsabilidades y la integración de sus organismos directivos; así como, la obligación de las entidades asociativas existentes antes de la promulgación del COOTAD, de adecuar sus estatutos a ese Código. Es decir que, el pedido de reconsideración reitera en lo principal la base normativa que invocó al formular la consulta.

En el acápite 4 del citado informe, agrega:

“En varias disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, se hace referencia siempre a los gobiernos autónomos descentralizados y a sus entidades, en particular de las asociaciones de carácter nacional, profundizándose que las mismas además de formar parte del régimen de estos niveles de gobierno forman parte también y constituyen entidades de los gobiernos autónomos descentralizados (...)”.

Al efecto, el referido informe cita los artículos 119 letra m), 152 primer inciso y letra c), 154 letra a) del COOTAD, que prevén que el Consejo Nacional de Competencias coordine con las asociaciones de cada nivel de GADs los procesos de fortalecimiento institucional.



Concluye el criterio institucional del CONGOPE que:

“(…) las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, al tenor literal de las normas del COOTAD no sólo son los gobiernos autónomos descentralizados (gobiernos autónomos parroquiales, gobiernos autónomos municipales y distritos municipales; gobiernos autónomos provinciales; y, gobiernos autónomos regionales), sino también sus entidades, como son las empresas públicas que crearen, en función de lo previsto en el artículo 277 del COOTAD y las normas de la Ley Orgánica de Empresas Públicas; las mancomunidades y/o consorcios que crearen en función de las normas de los artículos 285, 286, 287, 290 y 291 del COOTAD; los Patronatos, en orden a lo estatuido en la Disposición General OCTAVA del COOTAD; y las entidades asociativas nacionales de estos gobiernos autónomos descentralizados (CONGOPE, AME, CONAGOPARE y la entidad que luego cuando se formen los gobiernos autónomos regionales, constituyan), de conformidad con lo previsto en los artículos 313, 314, 315 y Disposición Transitoria Vigésima Primera del COOTAD, entre otras. Todas reguladas en el referido Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD”.

Del criterio jurídico previamente citado se desprende que, además de los argumentos inicialmente expuestos al formular la consulta, el pedido de reconsideración se sustenta en dos puntos específicos: a) que las disposiciones del COOTAD regulan no solo el funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados sino además de otros organismos como las empresas públicas constituidas por los GADs, los patronatos, las mancomunidades y consorcios, y las entidades asociativas nacionales de GADs, entre otras; y, b) que el COOTAD dispone que el Consejo Nacional de Competencias coordine con las entidades asociativas de cada nivel, los procesos de fortalecimiento institucional de los GADs. A juicio del CONGOPE ello determina que, las entidades asociativas de GADs integren el régimen autónomo descentralizado al que se refiere el numeral 2 del artículo 225 de la Constitución de la República.

El pronunciamiento cuya reconsideración se solicita examinó que, a partir del artículo 261 de la Constitución de la República se establecen las competencias de cada uno de los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados (GADs): regionales, provinciales, cantonales o distritos metropolitanos, y de las parroquias rurales; y que, de acuerdo con el artículo 1 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)<sup>1</sup>, su ámbito de aplicación incluye a los gobiernos autónomos descentralizados pero no se limita a ellos, pues según dicha norma se extiende a los gobiernos de los regímenes especiales (distritos metropolitanos; circunscripciones territoriales de comunas,

<sup>1</sup> Publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias; y, la provincia de Galápagos).

Se agregó que, según los artículos 28, 30, 40, 53 y 63 del COOTAD, son gobiernos autónomos descentralizados: los de las regiones, los de las provincias, los de los cantones o distritos metropolitanos; y, los de las parroquias rurales; y que, los GADs integran el régimen autónomo descentralizado.

Respecto de las "Entidades Asociativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados", el pronunciamiento analizó que es una materia regulada por el artículo 313 del COOTAD, ubicado en el Capítulo I del Título VIII de ese Código Orgánico, "Disposiciones Comunes y Especiales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados", que establece un mecanismo de asociación de los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados (GADs), sobre cuya base se concluyó que: "(...) las asociaciones de GADs se integran por los gobiernos autónomos descentralizados del respectivo nivel de gobierno pero son personas jurídicas distintas de ellos".

Se consideró que, sobre la naturaleza jurídica de las entidades asociativas de GADs, en el pronunciamiento contenido en oficio No. 08053 de 29 de mayo de 2012 y ratificado con oficio No. 09121 de 1 de agosto de 2012, este Organismo concluyó que "(...) el artículo 313 del COOTAD confiere el carácter público únicamente a las asociaciones nacionales de GADs".

De lo expuesto se desprende que, el pronunciamiento cuya reconsideración se solicita, sí incluyó en el análisis jurídico que lo motiva, que el COOTAD regula no solo a los gobiernos autónomos descentralizados sino además a otras entidades incluidas en dicho cuerpo normativo, entre ellas las entidades asociativas de GADs, aunque de ello no haya concluido que tales otras entidades integren el Régimen Autónomo Descentralizado.

Resulta pertinente considerar que, según el artículo 225 de la Constitución de la República, el sector público comprende:

- “1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.

4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos”.

Sobre el primer punto al que se refiere el pedido de reconsideración, cabe señalar que las empresas públicas constituidas por los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con el artículo 277 del COOTAD a las que se refiere el criterio institucional que sustenta el pedido de reconsideración, son personas jurídicas de derecho público de acuerdo con el artículo 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y se crean mediante acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados según el numeral 2 del artículo 5 ibídem. Por ello, las empresas públicas de los GADs están comprendidas en el numeral 4 del artículo 225 de la Constitución de la República (personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos) y no en el numeral 2 de esa norma (régimen autónomo descentralizado).

De conformidad con el artículo 285 del COOTAD, para mejorar la gestión de sus competencias, los GADS pueden formar entre sí o entre diversos niveles de gobiernos autónomos, mancomunidades y consorcios que son entidades de derecho público con personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines específicos determinados de manera expresa en el convenio de creación, de acuerdo con el artículo 286 ibídem.

En relación con los patronatos, la Disposición General Octava del COOTAD prescribe que, los gobiernos provinciales, metropolitanos y municipales “conservarán los patronatos como instituciones de derecho público, regidas e integradas por las políticas sociales de cada gobierno”. Sobre dicha base, en el pronunciamiento contenido en oficio No. 08589 de 2 de julio de 2012, este Organismo ha concluido que los patronatos son instituciones de derecho público en los términos que establece la Disposición General Octava del COOTAD. En consecuencia, por su creación mediante acto normativo de los GADs, los patronatos integran el sector público conforme al citado numeral 4 del artículo 225 de la Constitución de la República.

Es decir que, tanto las empresas públicas como las mancomunidades y consorcios, o los patronatos que los GADs pueden crear en el ámbito de las atribuciones que les confiere el COOTAD, son entes que gozan de personalidad jurídica de derecho público pero que no son ni constituyen gobiernos autónomos descentralizados y por tanto no integran el régimen autónomo descentralizado al que se refiere el numeral 2 del artículo 225 de la Constitución de la República.

Respecto del segundo aspecto al que se contrae el pedido de reconsideración, que se refiere a las disposiciones de los artículos 123, 152 y 154 del COOTAD que establecen que el Consejo Nacional de Competencias coordine con las entidades asociativas de GADs los procesos de fortalecimiento de esos gobiernos, cabe considerar que de acuerdo con



12084

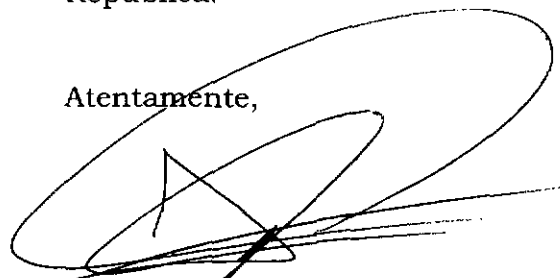
el artículo 119 del COOTAD, corresponde a dicho Consejo, entre otras funciones, implementar el proceso de descentralización de competencias que deben ser transferidas a los GADs observando el procedimiento reglado a partir del artículo 154 de ese Código.

En definitiva, si bien el COOTAD regula el funcionamiento de entes como el Consejo Nacional de Competencias, las empresas públicas constituidas por los GADs, las mancomunidades y consorcios, y los patronatos, ello no determina que esas entidades integren el régimen autónomo descentralizado constituido exclusivamente por los gobiernos autónomos descentralizados conforme al numeral 2 del artículo 225 de la Constitución de la República.

Por lo expuesto, al no haber variado los fundamentos de derecho en que se sustentó mi pronunciamiento, su reconsideración es improcedente.

El presente pronunciamiento no constituye interpretación constitucional, pues aquello es competencia exclusiva de la Corte Constitucional de conformidad con el numeral 1 del artículo 436 de la Constitución de la República.

Atentamente,



Dr. Diego García Carrión  
**PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO**