REPUBLICA DEL ECUADOR

SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

XIX CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

DETERMINACION DE REQUISITOS PARA LA CREACION DE JURISDICCIONES POLITICO - ADMINISTRATIVAS EN EL ECUADOR

ARQ. LUIS IVAN MEZA SANCHEZ

1991-1992

PRESENTACION

El presente estudio constituye el Trabajo de Investigación Individual que he desarrollado en este año, en mi calidad de Cursante del XIX Curso Superior de Seguridad Nacional y Desarrollo, del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Nace como respuesta al anárquico e indiscriminado manejo de la estructura jurisdiccional político-administrativa del país, que se observa, particularmente en los últimos quince años.

La explosiva proliferación de cantones y parroquias, que ahora se la pretende extender a nivel de provincias, a mi creiterio, es el resultado de la inexistencia de una política clara y definida del Estado en esta materia, lo que se refleja en la frágil e incompleta legislación que regula y controla el proceso; de allí que todo el estudio está orientado a determinar parámetros de orden técnico, para la estructuración de una ley que establezca requisitos y procedimientos para la creación, fusión o supresión de jurisdicciones político-administrativas.

Comprende cinco capítulos: el primero es un análisis histórico jurídico de la conformación y evolución de la llamada "división territorial" y su vinculación con el proceso de desarrollo socio económico del Ecuador. El segundo capítulo se refiere a las normas jurídicas vigentes relativas a: los tipos de jurisdicciones, delimitación de las mismas, gobiernos y organismos seccionales, así como competencia, requisitos y procedimientos para la creación de provincias, cantones y parroquias.

En el tercer capítulo se determinan parámetros para el establecimiento de nuevos requerimientos y procedimientos para la implantación de las mismas; así, los de orden geopolítico,

sociales, de infraestructura básica, financieros y físicos; no obstante, al considerar las marcadas diferencias que existen entre las regiones del país y aún entre sectores de una misma región, en lo que concierne a: distribución poblacional, nivel de desarrollo, equipamiento, servicios, obras de infraestructura, etc.; estimo necesario zonificar el territorio ecuatoriano a fin de que se determinen regulaciones diferenciadas para cada zona, que con el tiempo propicien un desarrollo equilibrado e integral del país.

De allí que, en el capítulo cuarto, se plantean algunos parámetros técnicos para llegar a esa zonificación del Ecuador con fines político-administrativos; tales como: los de orden físico, geopolíticos, demográficos, económicos, de infraestructura y de medio ambiente.

Por último, en el capítulo quinto constan las conclusiones de todo el trabajo y a nivel de recomendación un anteproyecto de ley para la estructuración jurisdiccional político-administrativa.

Confío en que este modesto aporte contribuya al adecuado tratamiento y pronta solución del problema que afecta a toda la población y al País en general.

Arq. Iván Meza Sánchez

Quito, 31 de julio de 1992

INTRODUCCION

La estructura político-administrativo del Estado del Ecuador, ha experimentado significativos cambios cuantitavos, antes que de orden cualitativo.

En una primera instancia, es decir, desde su independencia política de España e integración a la Gran Colombia en 1822, hasta 1830 en que se declara Estado independiente, el sistema jurisdiccional político-administrativo del país, estuvo directamente ligado al existente en la Epoca Colonial; así, los distritos habían sustituido a las gobernaciones y las provincias a los corregimientos. Se crearon los cantones cuyos gobiernos seccionales tenían su sede en las antiguas villas, y las parroquias, de origen y existencia vinculadas con el sistema jurisdiccional eclesiástico.

En aquella época, el actual territorio del Ecuador se conformaba jurisdiccionalmente de tres departamentos, ocho provincias y treinta y cinco cantones.

Sin embargo, la estructura departamental favoreció a la permanencia de una autonomía muy grande de los gobiernos regionales, tradisionalmente establecida, que debilitaba al poder central, constituyendose en fuerzas centrífugas que atentaban contra la unidad e inclusive la existencia del Estado.

De allí que la Constitución de 1835 suprime los departamentos, haciendo prevalecer a las jurisdicciones político-ad ministrativas de jerarquía inferior: provincias, cantones y parroquias.

En la vida republicana se observa un considerable aumento de estas jurisdicciones, así, hasta el año de 1991, el número de provincias se había incrementado a 21, el de cantones a 175 y el de parroquias a 748.

La acelerada modificación y evolución del mapa político-administrativo, básicamente es el resultado de cambios económicos y sociales. Un factor muy importante en este proceso constituye la creciente colonización e incorporación de sectores geográficos a la producción lo que ha permitido: el desarrollo de actividades económicas primarias, especialmente agropecuarias en los casos del litoral y callejón interandino, así como mineras en la Región Amazónica; de otro lado, la conformación de una estructura de centros poblados, cada vez más amplia, con una población que constantemente ha demandado una atención administrativa más directa.

Lamentablemente no ha existido una política clara y definida del Estado, que oriente la ampliación de la estructura jurisdiccional político-administrativa lo cual se refleja en una frágil legislación que regula la creación de cantones y parroquias, y más aún, en la no existencia de una norma jurídica que determine los requisitos y procedimientos para la creación de provincias.

Tampoco se ha contado con estudios técnicos integrales que orienten la ampliación de la estructura jurisdiccional en referencia, no sólo con la intención de solventar problemas, por lo general coyunturales, regionales o localistas, sino fundamentalmente con la proyección de lograr un desarrollo armónico y equilibrado en todo el territorio ecuatoriano.

Esta irregular situación conlleva varios factores

negativos, entre ellos los siguientes:

La falta de lógica en la conformación territorial de ciertas jurisdicciones.- Al respecto citaremos algunos ejemplos: a nivel provincial, el caso de Sucumbios, provincia que incluye el cantón de igual nombre, cuyos habitantes deben recorrer sectores de las Provincias del Carchi, Imbabura, Pichincha y Napo, para llegar a su Capital Provincial Nueva Loja; a nivel cantonal, los de Naranjal, Naranjito, Baquerizo Moreno (Jujan) y Balao, que al crearse dividieron a las jurisdicciones cantonales de las que se desmembraron, en dos sectores geográfica y administrativamente desarticulados; a nivel parroquial el de Tenguel, que de manera análoga al caso provincial anotado, por su ubicación, hace que sus habitantes deban transitar por cuatro cantones para llegar a su Cabecera Cantonal y Capital Provincial Guayaquil.

- **Indefinición de linderos jurisdiccionales político administrativos.-** Como se presenta entre los cantones El Triunfo y La Troncal, que al no crearse con límites perfectamente definidos, reclaman jurisdicción sobre un mismo territorio, en un litigio que lleva más de ocho años y que hasta la presente no concluye, provocando: enfrentamientos sociales, subutilización de infraestructura, evación tributaria, etc. Otro caso es el del Cantón La Maná, del que únicamente se determinó su lindero occidental.

-**Problemas administrativos y sociales.-** Como los existentes en el Cantón Penipe, creado con la oposición de sus mismos moradores y en el que los habitantes de cuatro de sus cinco parroquias constitutivas, tramitan hasta la fecha la supreción del Cantón.

-Creación de jurisdicciones sin que cumplan conrequisitos.- Situación que se ha presentado con relativa frecuencia en los últimos años, especialmente en lo que respecta a cantones; así vemos que se han creado muchas jurisdicciones de este tipo; sin que cumplan ni siquiera con los requisitos para ser parroquia, tal es el caso de: Cevallos, Mocha, Tisaleo, San Fernando, El Tambo, etc., etc.

-Tendencia a un crecimiento explosivo e injusti ficado de la estructura político-administrativa.- Lo cual está en íntima relación con el factor antes señalado. Se dice y con mucha razón que en la actualidad existe una "fiebre de cantonizaciones", y en realidad vemos que el número de cantones creados en los últimos 15 años representa el 34% de la cifra total de cantones existentes y el 43% aproximadamente, de los cantones incrementados en la Epoca Republicana. En el caso de parroquias se observa la misma tendencia, aunque de manera más moderada; pero en lo que respecta a creación de nuevas provincias, existe la posibilidad que se produzca tam bién una "fiebre de provincializaciones", por no haber una ley que regule dichas creaciones. Esta afirmación se justifica si se toma en cuenta que se han presentado oficialmente dos proyectos: el de Santo Domingo de los Colorados, en la Región Interandina, y el de Amazonas, en el sector oriental del país; además existen proyectos embrionarios en el sector norte de la Provincia de Los Ríos, al este de la Provincia de El Oro y en el Sector nororiental de la Provincia del Guayas.

La organización político-administrativa del Estado ecuatoriano, en muchos casos no ha estado acorde con la política de integración interregional.

La creación de la Provincia de Los Ríos en el año de

1860, por ejemplo, desarticuló el área del actual Cantón Quevedo del ámbito de la Provincia del Cotopaxi, acentuando una regionalización natural con una jurisdiccional, cuando en realidad se debería propender a una tendencia diametralmente opuesta.

Realmente no es la mejor opción que se vincule la creación de nuevas juridicciones provinciales, cantonales y parroquiales, exclusivamente a la satisfacción de necesidades y requerimientos puntuales de obras de infraestructura vial, educativa, de salud, equipamiento urbano, etc., de determinados sectores del país, ya que esto último debe estar subordinado a políticas de desarrollo nacional, lo cual no implica que necesariamente entre en contradicción lo uno con lo otro, pero el Estado debe tomar muy encuenta sus reales posibilidades financieras para que la ampliación de la estructura político-administrativa no implique únicamente un incremento de entidades y organismos dependientes o autónomos, que en un determinado momento no cuentan con los fondos suficientes, para efectuar las obras requeridas y solicitadas por los sectores sociales.

Al no existir una política definida del Estado entorno al incremento de jurico-administrativas, que propenda a un desarrollo armónico e integral del País, se estaría dando margen a que se presenten tendencias a favorecer exclusivamente a ciertos sectores, relegando a otros.

En síntesis, es muy claro que existe una legislación vulnerable e insuficiente relativa a la determinación de requisitos y procedimientos para la creación de jurisdicciones polico-administrativas, que debe ser reestructurada y complementada cuanto antes por el Estado ecuatoriano, a fin

de dar solución a los problemas antes señalados y a otros más que se representan como consecuencia de ello, los mismos que tienden a agravarse de manera vertiginosa.

En este contexto, el presente estudio persigue varios objetivos que se los puede clasificar en generales y específicos:

OBJETIVOS GENERALES.

- Proporcionar a los organismos gubernamentales correspondientes, una referencia que podría ser utilizada para la formulación de una política de estructuración jurisdiccional administrativa, acorde con los requerimientos de bienestar y desarrollo del País.

- Elaborar un proyecto de ley reformatoria a la de división territorial, que determine los requicitos para la creación de provincias, cantones y parroquias en el Ecuador, en cumplimiento a lo que establece el Art. 117, Título V, Sección I, de la Constitución del Estado.

OBJETIVOS ESPECIFICOS.

- Hacer un análisis histórico, funcional y geopolítico de la estructura jurisdiccional administrativa del país, con el propósito de establecer los factores positivos y negativos de la misma.

- Analizar las normas jurídicas que establecen actualmente los requisitos. procedimientos y organismos involucrados en la creación de nuevas jurisdicciones político-administrativas, tomando en cuenta el interés nacional.

- Analizar diferentes parámetros que contribuyan al

establecimientos de nuevos requisitos para la creación de provincias, cantones y parroquias, propendiendo a preservar la integridad territorial, la soberanía nacional, en desarrollo integral, la democracia y la justicia social; es decir, dirigidos al cumplimiento de los objetivos naciona les permanentes.

- Analizar algunos parámetros que permitan la identificación de zonas con características específicas, donde se establecerían requisitos diferencidos que permitan el "desarrollo armónico de todo el territorio, mediante el estímulo de áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional", dando preferencia a las zonas de frontera, según lo manda el Art. 118, Título V, Sección I de la Carta Política del Ecuador.

- Determinar requisitos y procedimientos para la creación de nuevas jurisdicciones político-administrativas, en cada una de las zonas de características homogéneas del País.

- Analizar la posibilidad y conveniencia de establecer otro tipo de jurisdicciones político-adminstrativas.

CAPITULO I

1.- LA ESTRUCTURA POLITICO-ADMINISTRATIVA EN EL PROCESO DE DESARROLLO DEL PAIS.

1.1.- Análisis histórico funcional de la estructura politico-administrativa y su vinculación con el proceso de desarrollo del País.

El actual sistema jurisdiccional administrativo, sin duda tiene sus raíces en aquel que fue establecido por los españoles en la Epoca Colonial.

España no tenía por política dividir territorial mente a su reino, sino que, particularmente en sus colonias americanas, lo organizaba "jurisdiccional, militar y espiritualmente," con el objeto de: mantener un estricto control sobre los pueblos y territorios conquistados, y al mismo tiempo, establecer bases desde las cuales podía planificar y dirigir la ampliación de sus dominios.

Los contínuos cambios de jerarquía y tipos de gobiernos seccionales, así como la vaguedad con que se definían los linderos de las unidades político-administrativas, se explican en el hecho de que éstas no eran consideradas como desmembraciones territoriales, sino simplemante como "arreglos internos" para el mejor cumplimiento de sus propósitos.

Las Colonias españolas se integraban de Virreinatos y Reales Audiencias y éstas últimas de Gobernaciones y Corregimientos. No hago referencia a las Capitanía Generales, ya que

éstas eran jefaturas superiores de un distrito o región militar. creadas exclusivamente en lugares donde era preciso organizar mejor la defensa; es decir eran jurisdicciones vinculadas a la estructura militar, antes que a la político-administrativa.

Dichas jurisdiciones por lo general llevaban el nombre de una ciudad o pueblo que constituía el centro político-administrativo, económico, militar y religioso de su correspondiente área de influencia.

Uno de los factores que orientó la organización administrativa descrita, es la distribución poblacional, bastante bien relacionada al potencial productivo del suelo y a una mayor o menor posibilidad de explotación de los recursos agropecuarios y mineros.

La Real Audiencia de Quito, creada en el año de 1563 (1), tuvo una "accidentada suerte" en cuanto a su existencia y dependencia administrativa de jurisdicciones jerárquicamente superiores; así formó parte del Virreinato de Lima y del de Nueva Granada, por varias ocasiones, quedando finalmente integrada a ésta última.

Inicialmente comprendía cinco gobernaciones y nueve corregimientos. De las cinco gobernaciones dos se ubicaban al Norte, siendo éstas las de Atacames y Popayán, en tanto que las de Quijos, Mainas y Jaén de Bracamoros, estaban al Este y Sur. Los nueve Corregimientos, llamados también provincias, eran: de la Villa de San Miguel de Ibarra, del Pueblo de Otavalo, de la ciudad de Quito, del Asiento de Latacunga, de

(1) CEDULA REAL.- 29 de agosto de 1563.

la Villa de Riobamba, del asiento de Chimbo o Guaranda, y de las Ciudades de Guayaquil, Cuenca y Loja (2); todos éstos corregimientos antes conformaron la Gobernación de Quito.

Dicha estructura jurisdiccional se amplió posteriormente, con la creación de nuevas provincias, tales, como las de: Sucumbios, Quijos y Canela; Huamboya, Macas, Yaguarzongo y Pacamores, en la Región Oriental; Almaguer, Hambato y Alausí, en la Sierra; Zitara, Novita, y Chocó, Raposo, Barbacoas e Izcuandé, Esmeraldas, Cara y Manta, en el Litoral, llegando a totalizar veintiocho. (Fig.No 1)

Las Gobernaciones de Cuenca y Guayaquil no fueron creadas sino hasta el siglo XVIII.

Quito, manteniendo una preponderancia tradicionalmente establecida, especialmente en la última etapa del Periodo Pre-colonial, se constituyó en sede de la Real Audiencia y centro hegemónico de las unidades urbanas menores, ubicadas en su mayoría en el Callejon Interandino, que a su vez eran los ejes de los corregimientos.

Guayaquil, tuvo un relativa importancia, antes que como centro político-administrativo y de concentración poblacional, como punto de enlace comercial entre la metrópoli española y la producción andina de textiles, minerales, géneros raros, etc. Entonces era el primer puerto de Sud América, después de Calláo, donde aparecieron afamados astilleros navales.

La Ciudad de Cuenca rápidamente alcanzó notoriedad como

(2) GOMEZ, NELSON.- "El Manejo del Espacio en el Ecuador".- IGM.- Quito, 1983.- pag. 106.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA AUDIENCIA DE QUITO EN EL S. XVIII EN LA COSTA SIERRA Y PARTE DEL ORIENTE ECUATORIANO ACTUAL

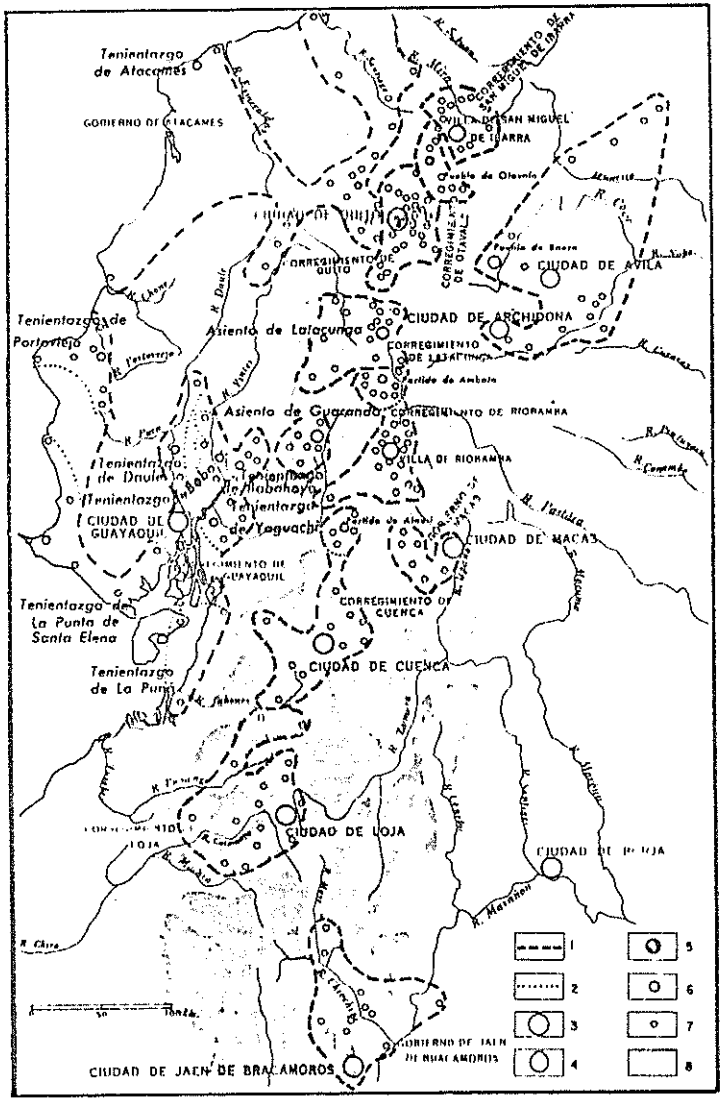


FIGURA 17

1. Jurisdicción Esquemática de Gobierno
2. Límite esquemático de partido
3. Ciudad
4. Villa
5. Asiento
6. Partido
7. Pueblo
8. Curva de Nivel 2.000 m.s.n.m.

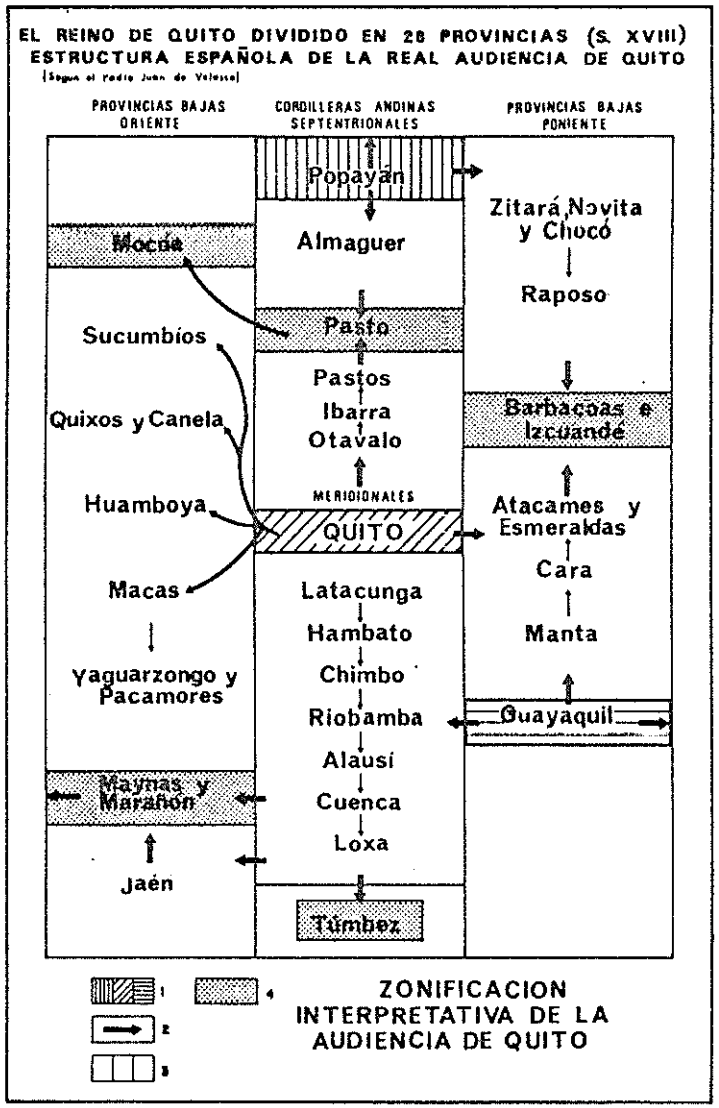


FIGURA No 1

FUENTE: GOMEZ, NELSON.- Ob. Cit.- Pág. 108-109.-

núcleo textil y manufacturero y más tarde como centro de control político-administrativo del sector meridional de la Audiencia de Quito; allí se recaudaban los impuestos de los corregimientos de Cuenca, Loja y Jaén de Bracamoros.

A los tres centros urbanos referidos se deben agregar otros dos que igualmente tuvieron su importancia en el contexto de la Real Audiencia; éstos eran: Riobamba y Popayán.

Riobamba se caracterizaba por ser un punto de una alta concentración de población indígena que permitió el desarrollo de extensos sembríos de papas y maíz, la crianza de inmensas manadas de ovejas y la implantación de diferentes obrajes. Además esta ciudad constituyó un punto de enlace entre la Sierra y la Costa.

Popayán, al igual que Guayaquil, era un centro eminentemente comercial y de intercambio de productos de las jurisdicciones de la Real Audiencia de Quito, y de los provenientes del Virreinato de Nueva Granada. Por allí pasaban: paños, bayetas y otros productos textiles; productos agrícolas, etc.; en ésta ciudad se cambiaba el oro del lugar por el dinero que producía el comercio.

La comunicación entre Guayaquil y Quito se realizaba por vía fluvial hasta el "desembarcadero" punto donde actualmente se encuentra la Ciudad de Babahoyo; de allí se continuaba por intrincados senderos que por Chimbo ascendían hasta Riobamba, donde se empalmaba con el eje vial andino incásico, que por el Norte conducía a Quito y Popayán. Otro sendero de menor categoría fue abierto desde finales del siglo XVI, a fin de conectar la Ciudad de Cuenca con el Puerto de Guayaquil.

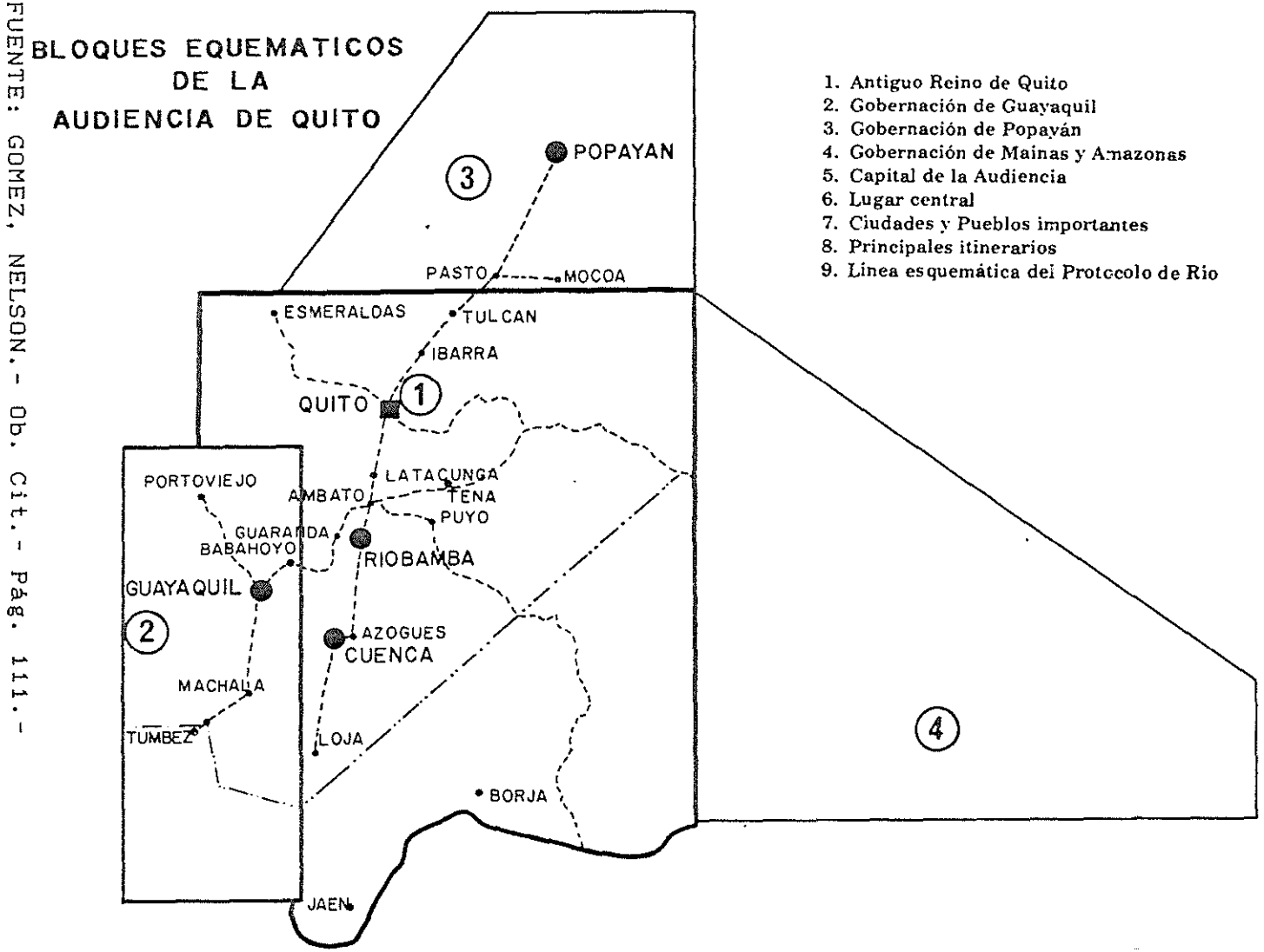
En síntesis la estructura jurisdiccional político-administrativa impuesta por los españoles en la Colonia, reforzaba el sistema longitudinal andino Pre-Colonial con un eje paralelo de jurisdicciones que se proyectaban hacia las tierras de la "canela" y "el dorado", cuyos centros de control se ubicaban en las estribaciones orientales de la Cordillera de los Andes; a su vez todo éste conjunto se interelacionaba con la Costa, particularmente con el Puerto de Guayaquil, y de allí con la metrópoli y el resto del reino, en un sistema que permitía el drenaje de la riquezas y producción.

En 1739 (3), al integrarse al reerecto Virreinato de Nueva Granada, La Real Audiencia de Quito comprendía básicamente tres "bloques": el de Popayán, el de Quito, y el de Guayaquil; de éstos, el primero, fuertemente "Bogotanizado" por innumerables conexiones administrativas, económicas y sociales, terminó por polarizarse hacia el Norte, pasando a depender jurisdiccionalmente de la capital del Virreinato, Bogotá (4) (Fig.No 2).

Afines del siglo XVIII la población urbana de la Real Audiencia de Quito era de 70.0000 a 80.000, habitantes frente a una población total de 450.000 personas, aproximadamente. Su estructura de centros urbanos era una de las más densas de la regiones andinas tropicales. La población de sus cuatro ciudades más importantes eran: la de Quito, 25.000 habitantes; de Cuenca, 18.000 habitantes; de Riobamba, 7.500

(3) CEDULA REAL.- 20 de agosto de 1739.
(4) VELASCO, JUAN DE.- "História del Reino de Quito en la América Meridional".- Edit. Casa de la Cultura Ecuatorian, Quito.- 1979.- Vol. III Pág. 27 y ss.

FIGURA No 2



1. Antiguo Reino de Quito
2. Gobernación de Guayaquil
3. Gobernación de Popayán
4. Gobernación de Mainas y Amazonas
5. Capital de la Audiencia
6. Lugar central
7. Ciudades y Pueblos importantes
8. Principales itinerarios
9. Linea esquemática del Protocolo de Rio

FUENTE: GOMEZ, NELSON.- Ob. Cit.- Pág. 111.-

habitantes; y la de Guayaquil 6.000 habitantes (5).

La cercanía de Quito con respecto a Riobamba impidió que éste último centro urbano llegara a consolidar un espacio relevante en el contexto político-administrativo, es así como únicamente Guayaquil y Cuenca se constituyeron en capitales de dos gobernaciones adicionales que se crearon con sus respectivas áreas de influencia. En los primeros años de siglo XIX se identifican claramente tres bloques jurisdiccionales, los de Quito, Guayaquil y Cuenca, en donde inclusive se gestan movimientos libertarios individuales, siendo el primero de ellos el de 1809, que se dió justamente en la Capital de la Real Audiencia.

En el año de 1822 la entonces Real Audiencia de Quito se independizó de España y hasta el año de 1830 pasó a formar parte de la Gran Colombia, dividida en tres Departamentos, los de: Ecuador, con su Capital en Quito; Guayaquil y Azuay, con sus capitales en las ciudades de Guayaquil y Cuenca, respectivamente; dichos departamentos comprendían a su vez 8 provincias y 35 cantones.

Un Departamento, el de Guayaquil, abarcaba casi todo el litoral, en tanto que los departamentos de Ecuador y Azuay comprendían las regiones Interandina y Amazónica, divididas latitudinalmente, correspondiendo el sector septentrional al de Ecuador y el meridional Departamento al del Azuay.

En la Costa existían 2 provincias con un total de 9 cantones, mientras la Sierra contaba con 6 provincias y 26

(5) GOMEZ. NELSON.- Op. Cit. Pág. 178

cantones (6).

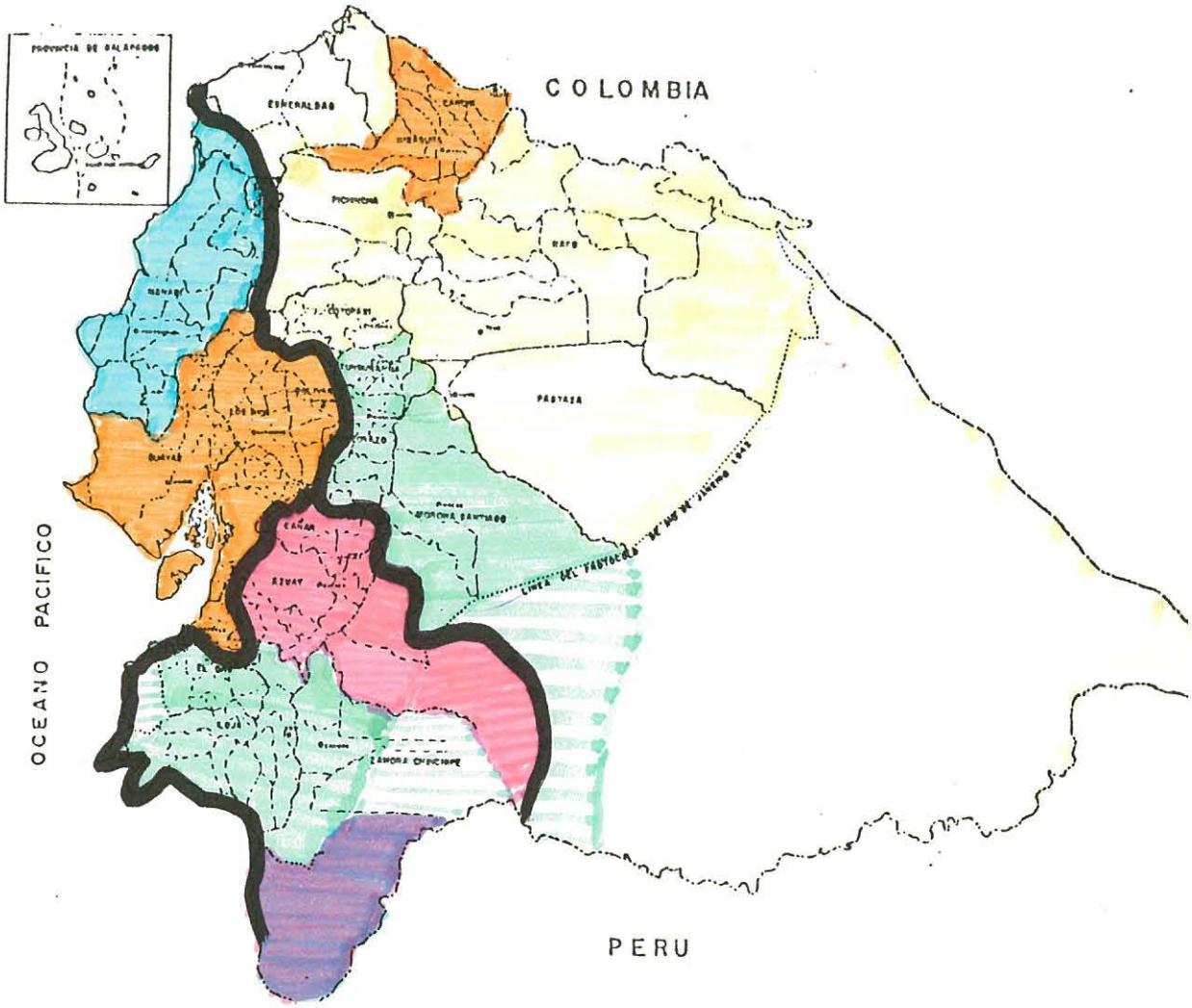
Esta estructura jurisdiccional reflejaba la preponderancia y mayor desarrollo socio-económico y administrativo que mantenía la Sierra, región que contaba con un collar articulado de ciudades y pueblos, con un grado de crecimiento bastante similar; frente a un único centro urbano de importancia al que acompañaban un reducido número de pueblos secundarios, dispersamente ubicados, en la Costa. En la Región Oriental, los continuos ataques de los indios, las enfermedades tropicales que diezmaron a la población y el medio agreste, son factores que habían producido una considerable involución en el número de habitantes en la posibilidad de explotación de sus recursos principalmente mineros, y en sí, en su importancia jurisdiccional, político-administrativa; de allí que ésta zona en la Epoca Gran Colombiana aparece como un descuidado apéndice de las provincias interandinas (Fig. No. 3).

La mayor concentración poblacional en las cuencas intermontanas de los Andes, herencia de las épocas historicas anteriores, se mantenía gracias al desarrollo de actividades agropecuarias, manufactureras y mineras; a la accesibilidad e interconección en sentido Norte Sur; a la proximidad de los centros de decisión política y a una mayor homogeneidad etnocultural de esta región.

En el año 1829 mediante un Tratado suscrito en Guayaquil (7), se desintegra del Departamento del Azuay la Provincia

(6) LEY DE DIVISION TERRITORIAL DE LA GRAN COLOMBIA.- 23 de junio de 1824.-
(7) TRATADO DE GUAYAQUIL.- 16 de octubre de 1828.-

FIGURA No 3
MAPA POLITICO ADMINISTRATIVO DEL ECUADOR EN LA EPOCA GRAN COLOMBIANA



DEPARTAMENTOS: Ecuador, Guayaquil y Cuenca

PROVINCIAS: Imbabura, Pichincha, Chimborazo, Oriente, Manabí, Guayaquil, Azuay, Loja.

de Jaén de Bracamoros y Mainas con sus tres cantones constitutivos: Jaén, Borja y Jeveros, jurusdicciones que pasaron a formar parte del Perú.

En 1830 se ratifica esta inesplicable, por decir lo menos, desmembración territorial (8), pero ese mismo año, los Departamentos de Ecuador, Guayaquil y Azuay, conforman el Estado del Ecuador y se separan de la Federación Gran Colombiana. Entonces contaban con una población de medio millón de habitantes aproximadamente.

El nuevo Estado del Ecuador asimila el mismo sistema jurisdiccional político-administrativo que había tenido en la Gran Colombia (9), conformado por departamentos, provincias, cantones y parroquias jurisdiciones estas últimas cuyo origen se vinculaba estrechamente al sistema jurisdiccional eclesiástico.

La concentración de poderes en los gobiernos regionales departamentales, frente a la debilidad de un poder central en formación, hizo que en los primeros años de la Epoca Republicana, se ponga en riesgo, en varias ocasiones, la unidad y aún estabilidad del Estado Ecuatoriano. En tal virtud, a partir de 1835 (10) se suprimen los departamentos, prevaleciendo las jurisdiciones político-administrativas de jerarquía inferior.

Desde la década de los treinta hasta fines del siglo XIX, se producen cambios sustanciales en el mapa político del

(8) PROTOCOLO PEDEMONTE-MOSQUERA.- 1830.
(9) CONSTITUCION DE LA REPUBLICA.- 27 de septiembre de 1830.
(10) CONSTITUCION DE LA REPUBLICA.- 30 de julio de 1835.

Ecuador, como resultado de importantes modifiaciones en las relaciones socio-economicas y administrativas al interior de la República.

En el Litoral aparece un sistema urbano específico, producto del establecimiento de un modelo económico de tipo agro-exportador, que indujo a una intensa colonización agrícola, acompañada de la multiplicación de unidades urbanas secundarias de apoyo. En esta región en plena mutación se observa un despegue demográfico con la proliferación de cultivos principalmente de cacao, que se constituyen en receptáculos de los movimientos migratorios provenientes de la Región Interandina.

Entre 1830 y 1861, se crean en la Costa dos provincias, las de Esmeraldas y Los Rios totalizando 4; los cantones se incrementan a 15, constituidos por 70 parroquias.

La Sierra se mantiene como la abastecedora del mercado nacional con productos agrícolas, textiles y manufactureros en general. En esta región en el mismo período se crean también 2 provincias: las de Cotopaxi y Tungurahua, denotando la importancia que alcanzaron estos sectores en cuanto a su producción agropecuaria y actividad comercial. El incremento de las dos nuevas jurisdicciones en el Callejón Internandino, significó una reorganización polico-administrativa a nivel provincial, ya que en lo que respecta a lo cantonal, únicamente se creó una jurisdicción de este tipo, totalizando 24 con 221 parroquias.

En 1861 también se pretendió organizar el territorio Amazónico en el orden político-administrativo con la creación de la Provincia de Oriente, conformada por los Cantones Napo

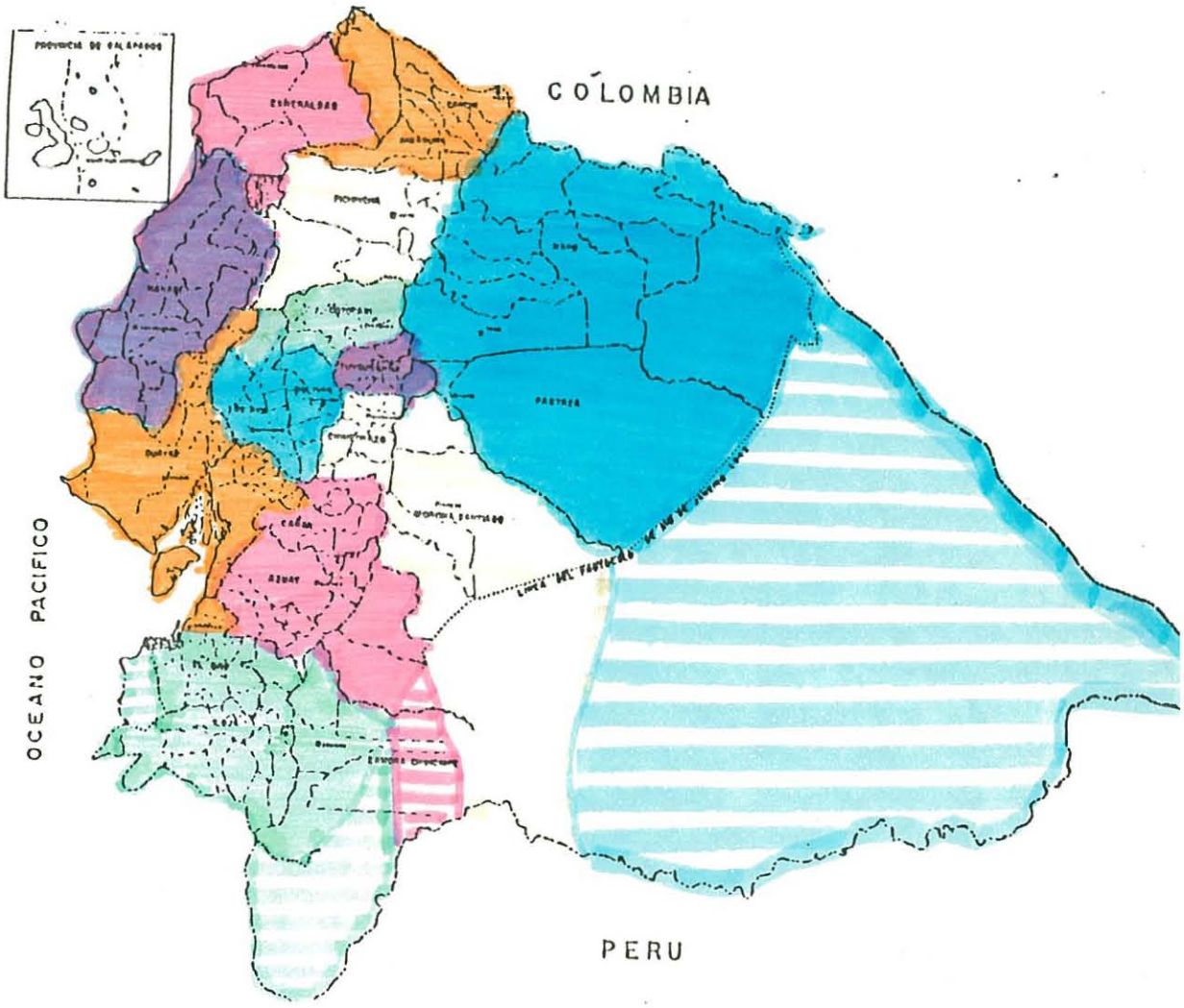
y Canelos, a los que se les adjudicó los pueblos y territorios del Ex-Gobierno de Mainas; sin embargo, algunos sectores continuaron conformando jurisdicciones de la Región Interandina, como es el caso de la Cantones Sangay y Gualaquiza, que pertenecían a la Provincias de Chimborazo y Azuay, respectivamente; lo cual obedecía principalmente a la vinculación de tipo económico y de gestión que éstos mantenían con las Provincias de la Sierra.

En resumen, al año de 1861 (11) el Estado del Ecuador estaba consituido por 12 provincias, 41 cantones y 291 parroquias. Es importante destacar que, en la Ley División Territorial expedida por la Convención Nacional en ese año, se hace constar al Archipiélago de Galápagos como parte constitutiva del territorio ecuatoriano, y aún más, se dispone que éste conforme una nueva provincia que sería regida por una ley especial. (Fig. No 4).

En cuanto a la conformación territorial de las jurisdicciones provinciales creadas desde 1830 a 1861 se debe anotar que el sistema productivo y desarrollo socio-económico diferenciados entre la Sierra y la Costa, habían fomentado un marcado regionalismo que posiblemente indujo a que sectores del Litoral, que antes formaban parte de las provincias interandinas, como son los de Esmeraldas (anteriormente integrante de la Provincia de Pichincha) y la parte Norte de la Provincia de Los Ríos (que en la actualidad es el Cantón Quevedo y fue parte de la Provincia de Cotopaxi), pasen a formar provincias costaneras, acentuándose una regionalización natural, con una regionalización jurisdiccional, afectando a la unidad nacional.

(11) LEY DE DIVISION TERRITORIAL.- 29 de Mayo de 1861

FIGURA No 4
MAPA POLITICO ADMINISTRATIVO DEL ECUADOR AL AÑO DE 1861



PROVINCIAS: Pichincha, Esmeraldas, Imbabura, Oriente, Manabí, Cotopaxi, Tungurahua, Los Ríos, Chimborazo, Guayas, Azuay y Loja.

Desde 1861 a 1897 se multiplican considerablemente las jurisdicciones político administrativas, y en particular las parroquias rurales, siendo un fenómeno revelador del desarrollo económico y social que experimentan básicamente tres zonas: la primera, correspondiente a los sectores húmedotropicales que se constituyeron en los primeros productores de cacao, como son los contiguos a Babahoyo, Machala, Chone y Santana; la segunda que se la podría caracterizar como la portuaria del litoral manabita, constituida por los sectores de Bahía, Manta, Machalilla y Manglaralto, desde donde se exportaban el cacao de Chone y los productos de las cosechas provenientes del litoral interior (nuez de tagua, lana de ceibo, látex, madera de balsa, etc.); por último la tercera, conformada por áreas costaneras contiguas a las vías que unían el Puerto de Guayaquil con Manabí y la Sierra, donde se desarrollaron los arrozales y a partir de 1890, las grandes plantaciones de caña, equipadas con molinos industriales.

En los Andes, el ritmo de creación de nuevas jurisdicciones era mucho más lento; la mayor parte de ellas se constituyeron a lo largo de los valles conducentes a la Costa.

Al reafirmarse la campiña andina como proveedora de la Costa en cuanto a muchos bienes de consumo, en el último tercio del siglo XIX la transportación a lomo de mula entre Quito y Guayaquil aumenta con el incremento del intercambio interregional. Se crearon y mejoraron importantes vías de comunicación: en 1871, se abre la primera carretera carrosable de las tierras altas entre Quito y Ambato; en 1890, se reacondiciona la vía "Flores" entre los Andes y Babahoyo, vía Guaranda; en 1897, se conecta el ferrocarril de Guayaquil y la carretera carrosable andina.

Entonces se produce una amplia transferencia de la población al centro del espacio nacional, particularmente alrededor de la diagonal Quito-Guayaquil.

Guayaquil se convierte en el principal centro económico y polo de crecimiento poblacional del país, "en cambio, Quito crece como un polo secundario cuya expansión so vincula al desarrollo de las funciones burocráticas" (12).

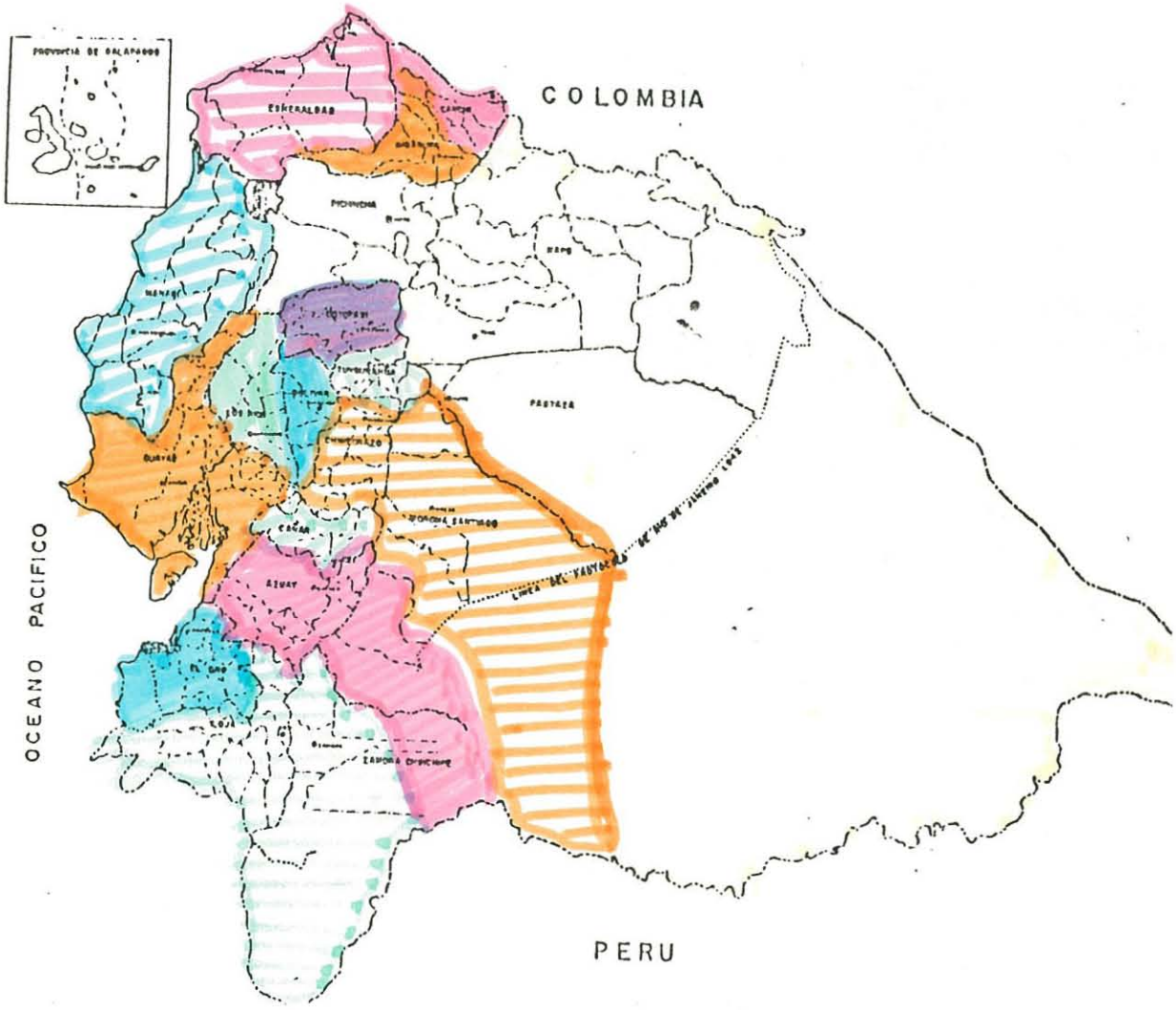
Para 1897 el Ecuador tenía 15 provincias, 54 cantones y 384 parroquias (13). Desde 1861 se habían incrementado 3 provincias, 13 cantones y 93 parroquias, con un promedio de: una provincia cada 12 años, un cantón cada 3 años y de 2 a 3 parroquias por año. (Fig. No 5).

Tanto en el Litoral, como en la Región Interandina, se había ya consolidado la estructura jurisdiccional político-administrativa a nivel provincial, que se mantiene hasta la fecha.

La Costa, con la creación de la Provincia de El Oro, llega a tener 5 jurisdicciones de este tipo, conformadas por un total de 19 cantones y 100 parroquias. La provincia con mayor número de cantones era la de Manabí (seis); las de Guayas, Los Ríos y El Oro, tenían el mismo número de cantones (cuatro), en tanto que la de Esmeraldas tenía un único cantón. A nivel parroquial en cambio, Guayas era la que

(12) AGUIRRE R.- "Estado y Vivienda en Guayaquil".- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.- Colección Tesis No 4.- Quito.- 1984.- Pág. 20.-
(13) LEY DE DIVISION TERRITORIAL.- 26 de marzo de 1897.

FIGURA No 5
MAPA POLITICO ADMINISTRATIVO DEL ECUADOR AL AÑO DE 1897



PROVINCIAS: Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Los Ríos, Bolívar, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Azuay, Loja, El Oro, Guayas, Manabí y Esmeraldas.

tenía un mayor número de parroquias (treinta y seis), le seguían: Manabí (veinte y cuatro), El Oro (dieciseis), Los Ríos (quince) y por último Esmeraldas (nueve).

En la Sierra se habían creado tres provincias, las de: Carchi, Cañar y Bolívar, totalizando 10, que se integraban de 35 cantones y 284 parroquias.

Las provincias con el mayor número de cantones eran las de Chimborazo, Azuay y Loja (cinco), y a continuación estaban las de: Cotopaxi y Tungurahua (cuatro); Imbabura, Pichincha y Bolivar (tres); Cañar (dos); y Carchi (uno).

En cuanto a la estructura parroquial, cabe señalar que la provincia que tenía el mayor número de estas jurisdicciones era la de Pichincha (cincuenta y dos), siguiéndole las de: Azuay (cuarenta y ocho), Chimborazo (treinta y nueve), Loja (treinta y uno), Tungurahua (veinte y seis), Cotopaxi (veinte y cinco), Imbabura (veinte y dos), Bolívar (diez y ocho), Cañar (doce) y Carchi (once).

En términos cuantitativos la estructura jurisdiccional-político-administrativa de la Sierra, en 1897, era aproximadamente el doble de la existente en el Litoral.

Es importante destacar que en ese mismo año, se le dió por primera vez una categoría jurisdiccional al Archipiélago de Galápagos o Colón, al considerárle como una parroquia constitutiva del Cantón Santa Elena, perteneciente a la Provincia del Guayas, situación que se mantendría únicamente por pocos años, ya que, como se verá posteriormente, pasó nuevamente a ser considerado parte del territorio nacional pero sin ninguna categoría político-administrativa.

En lo que respecta al territorio amazónico, se debe anotar que en las últimas décadas del siglo XIX, éste había seguido un proceso involutivo en el orden político-administrativo, observándose que pueblos de marcada importancia especialmente en la Epoca Colonial, habían sido prácticamente olvidados.

En 1878 (14), se suprimió la Provincia de Orien- te, a la que únicamente se la citaba desde entonces como "Región Oriental", integrada por territorios que conformaban el Reino de Quito. Este cambio, que evidenciaba cualitativamente la situación de abandono de los pueblos orientales por parte de los organismos centrales del Estado, se corrobora más tarde, en 1884 (15) al expedirse una nueva Ley de División Territorial que ratifica lo antes indicado.

En 1897 se mantuvierón las categorías de: región territorios y pueblos, con las que se definían a las jurisdicciones orientales, pero se reestablecieron algunos cantones, como los de: Sangay, Canelos y Gualaquiza, que se incorporaron en su orden, a las Provincias de Tungurahua, Chimborazo y Azuay.

Sin embargo, a partir de 1900, la Región Oriental retoma cierta importancia; así, en ese año, una ley especial (16) reestablece a la "Provincia de Oriente" y dispone que ésta sea dividida política y administrativamente en cuatro jurisdicciones departamentales, cuyas cabeceras, límites y pueblos constitutivos debían ser determinados por el Ejecutivo. Esta disposición fue parcialmente cumplida mediante un

(14) LEY DE DIVISION TERRITORIAL.- 27 de mayo de 1878.-
(15) LEY DE DIVISION TERRITORIAL.- 17 de abril de 1884.-
(16) LEY ESPECIAL DE ORIENTE.- 31 de octubre de 1900.-

Decreto Ejecutivo, en el año de 1901 (17) documento por el cual se crearon los Departamentos 1ro y 2do del Napo y, 1ro y 2do del Aguarico, determinándose los pueblos integrantes de cada uno de ellos.

En 1904, el Congreso emitió una" Ley para el Gobierno de la Región Oriental", mediante la cual se deroga la oategoría de Departamento y se establecen las de Cantones y Parroquias (18); por otra parte, esta norma jurídica ratificó como facultad del Poder Ejecutivo, la de crear y fijar límites de jurisdicciones político-administrativas en este sector de la Patria.

A partir de 1910, ante el peligro de usurpación de territorios del País, se acrecenta la idea de integrar el Oriente ecuatoriano al resto del contexto nacional, para lo cual el General Eloy Alfaro, con una visión geopolítica y estratégica, plantea la construcción de la línea férrea Ambato-Pelileo-Curaray, obra que lamentablemente no llegó a ejecutarse. No obstante, en el campo administrativo, en 1911 (19) se crearon los cantones: Napo, Curaray, Pastaza, Santiago y Zamora, estableciéndosesus parroquias constitutivas. Nueve años más tarde en 1920, por Decreto Legislativo (20) se crean las Provincias de "Napo-Pastaza" y "Santiago-Zamora", la primera conformada por 3 cantones y 24 parroquias; y la segunda, por 4 cantones y 19 parroquias.

En esta misma época, es decir en los primeros años del

(17) DECRETO EJECUTIVO No 1.- 1 de enero de 1901.
(18) LEY PARA EL GOBIERNO DE LA REGION ORIENTAL.- 27 de octubre de 1904.
(19) DECRETO EJECUTIVO.- 13 de octubre de 1911.
(20) DECRETO LEGISLATIVO.- 25 de noviembre de 1920.- Registro Oficial No 68 de noviembre 30 de 1920.

siglo XX, el mercado mundial del cacao se incrementó. Los productores nacionales para cubrir la demanda adicional, ampliaron las plantaciones de este producto a partir de los bancos aluviales, en los que tradicionalmente se cosechaba la pepa de las variedades autóctonas, hacia los interfluvios en las zonas altas de los principales ejes fluviales; ésto, gracias a la introducción de variedades de plantas oriundas de la zona del Caribe, mejor adaptadas a las zonas altas del litoral. Así se expandieron las plantaciones cacaoteras hacia otros sectores ubicados al interior de las provincias de Guayas, Manabí, El Oro, Los Ríos y Esmeraldas.

Un elemento que contribuyó notablemente en este proceso, fue el desarrollo de la máquina a vapor. Desde 1880, la navegación fluvial a vapor prestaba servicio cotidiano, entre Guayaquil, Daule, Babahoyo y Yahuachi, ciudad esta última donde comenzaba la línea férrea. También había un servicio semanal a la Isla Puná y a la Provincia de El Oro; otro bisemanal hacia Posorja y el Morro, así como uno de cabotaje bimensual a la Provincia de Esmeraldas.

Hacia 1910, en el apogéo de la época cacaotera, Guayaquil se había convertido en el corazón de una estrella de ejes fluviales, por donde surcaban 46 vapores, interrelacionando de manera directa al Puerto Principal con: "la zona de cultivos destinados al mercado urbano y las plantaciones de tabaco de la región de Daule; las zonas de los cacaos de arriba de la Provincia de los Rios, alrededor de Babahoyo y de Vinces; las zonas de los cacaos de abajo, entre Naranjal y Machala; y la zona de expansión del cultivo de caña de azúcar, alrededor de Milagro".(21) (Fig. No 6).

(21) GOMEZ, NELSON.- Op. Cit. Pág. 190.-

FIGURA No 6

NAVEGACION FLUVIAL A VAPOR Y EL ESPACIO REGIONAL A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX.

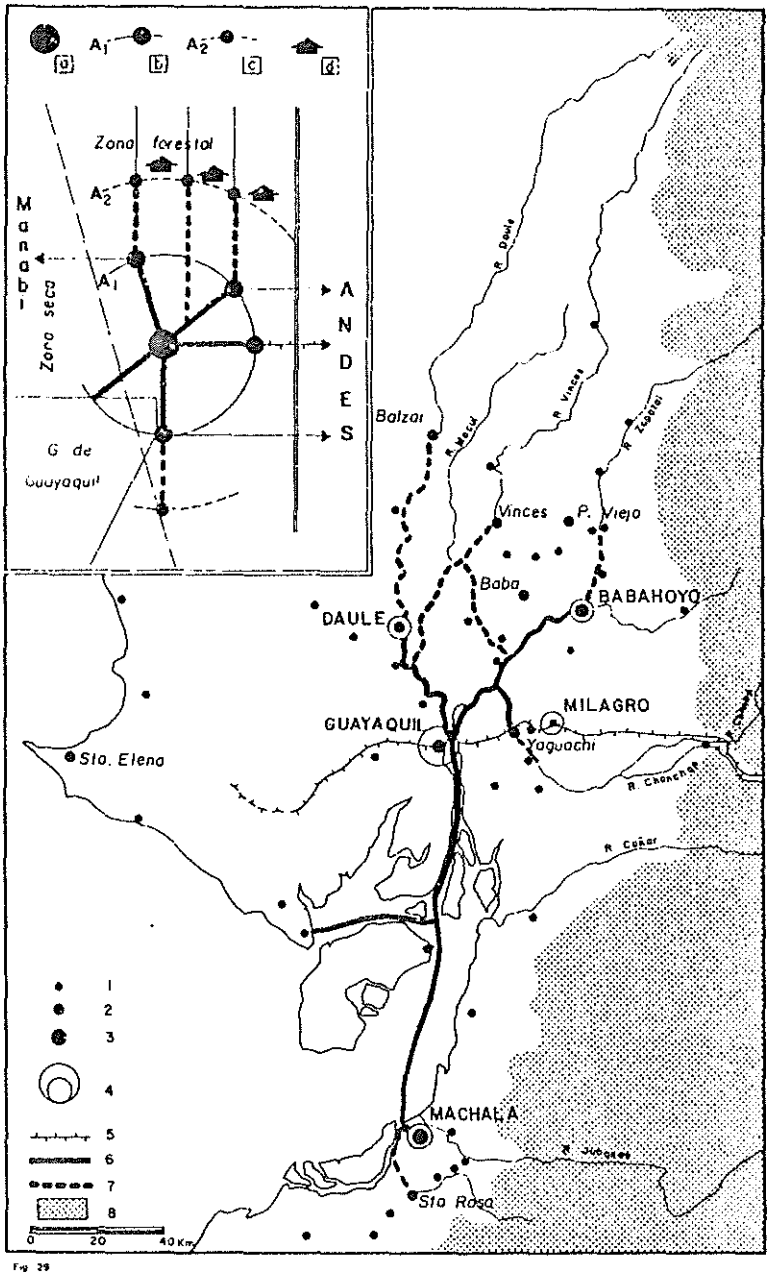


Fig 29

1 Parroquia rural
2 Cabecera cantonal
3 Capital de provincia
4 Centro urbano
5 Ferrocarril
6 Río navegable todo el año
7 Río navegable todo el invierno
8 Sierra

Gráfico:

a. Puerto exportador, capital regional
b. Centro urbano accesible todo el año (A-1 con medio día de navegación)
c. Pequeños centros accesibles por vapores durante el invierno (A-2 con un navegación)
d. Zona de colonización agrícola.

FUENTE: GOMEZ, NELSON.- Ob. Cit.- Págs. 188-189

El gran sistema comercial en referencia, estaba constituido por dos aureolas: la primera llegaba, como ya se anotara, a ciudades como Daule, Babahoyo, Yaguachi, Machala, etc., que eran importantes puntos de ruptura de carga entre la navegación y el transporte terrestre hacia Manabí y la Sierra; la segunda aureola, enlazaba los puntos antes indicados con ciudades tales como las de Balzar, Vinces, Pueblo Viejo, Pasaje, Santa Rosa y otras, accesibles también por navegación a vapor pero únicamente en épocas de lluvia; estos últimos centros constituían puntos secundarios de ruptura de carga entre las embarcaciones a vapor u otras de planilla media y las pequeñas lanchas que podían seguir río arriba, hasta los frentes internos de producción.

Sin embargo, la expansión cacaotera trajo consigo una marcada monopolización del espacio productivo o susceptible de serlo, en manos de un reducido número de personas y familias. Esta frenética apropiación de la tierra perseguía el acaparamiento de la riqueza, el control de la mano de obra, el incremento de una producción a escala que no habría sido posible si se establecían minifundios, pero además como señala Enrique Ayala, fue "una medida para impedir el acceso a tierras libres a los inmigrantes serranos" (22) que se habían constituído en la principal fuerza de trabajo dentro del proceso productivo, y que por las rivalidades regionalistas se presentaban como sus adversarios.

La posesión de la tierra no sólo constituía en aquel entonces la principal fuente de enriquecimiento, sino el medio más rápido para acceder el poder político en base al

(22) AYALA, ENRIQUE.- "Lucha Política y Origen de los Partidos en el Ecuador".- Edit. U. Católica, Quito.- 1978.- Págs. 43-44.-

poder económico. Los grandes terratenientes de la costa, cuya hegemonía política la pudieron consolidar luego de la Revolución Liberal de 1895, limitaron en la medida de sus posibilidades toda forma de organización social y política que pudiera romper el esquema establecido.

En la estructura político-administrativa, ésto se refleja en un número muy reducido de parroquias que se crean entre 1897 y 1921 en el Litoral; apenas 21. De estas parroquias 12 se incrementaron en Manabí, 4 en Guayas, 3 en Los Ríos y 2 en Esmeraldas. En cambio se crearon 5 cantones: 2 en Guayas, 2 en Manabí y 1 en Los Ríos, en virtud de que este tipo de gobierno seccional si permitía la consolidación de la clase terrateniente dominante.

La prosperidad cacaotera generó un importante desarrollo económico así como la ampliación del mercado doméstico de consumo en la Costa; ésto a su vez estimuló a una mayor productividad en la Sierra, región que abastecía esa demanda interna, y en menor grado, una de carácter internacional originada en el sur de Colombia.

Los terratenientes de la región interandina comenzaron a invertir sus ganancias en la modernización de sus haciendas, desarrollo del riego, plantaciones de árboles de eucalipto, importación de ganado y semillas seleccionadas e inicio de nuevas prácticas de cultivo.

Luis Felipe Borja al respecto escribía: "la agricultura, la ganadería, la arbicultura han transformado los campos de la Sierra. No se ha hecho todo lo que puede hacerse; pero está dado el primer impulso. Las exposiciones agrícolas en Quito, en Latacunga, en Ambato, revelaron cuánto se había

progresado y cuánto más puede progresarse ...".(22)

El comercio interno se vió favorecido aún más, gracias a la construcción de la línea férrea Quito-Durán, una de las obras más importantes del país, concluída en 1908, que venciendo los Andes contribuyó a integrar y a consolidar la nación. (Fig. No. 7)

El desarrollo de las fuerzas productivas de la Sierra, principalmente ubicadas en los sectores rurales, la intensificación de las actividades agropecuarias que mejoró apreciablemente la situación económica de los habitantes del campo y la organización social, entre otros, son factores que contribuyeron a una prosperidad notoria que se refleja en el adelanto físico de muchos centros poblados rurales que accedieron a la categoría de parroquias; es así como en el mismo período antes referido, es decir, entre 1897 y 1921, se crearon 42 parroquias rurales: 2 en la Provincia del Carchi, 9 en Imbabura, 5 en Pichincha, 5 en Tungurahua, 3 en Chimborazo, 1 en Bolívar, 5 en Cañar, 3 en Azuay y 9 en Loja; no obstante se suprimió 1, la parroquia Sunbagua en la Provincia de Cotopaxi. A nivel cantonal, se crearon: una jurisdicción de este tipo en el Carchi, 1 en Pichincha, 1 en Cotopaxi y 1 en Loja, mientras que los Cantones de Canelos y Sangay, que anteriormente formaron parte de la Provincias de Tungurahua y Chimborazo, respectivamente, pasaron como hemos visto a formar parte de las jurisdicciones político-administrativas de la Región Oriental.

En síntesis, en el año de 1921, (24) el Ecuador se

(23) Esta cita consta en la obra de P. J. Alvarado: "El Indio Ecuatoriano.- Contribución al Estudio de la Sociología Indoamericana".- 4ta Edición.-Edit. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito.- 1954.- Pág. 215.
(24) Cuadro de Div. Terr. del Ecuador, al 22 de Enero de 1921.- MINGO.

FIGURA No 7

LA RED FERROVIARIA EN EL ESPACIO NACIONAL (1860 - 1930)

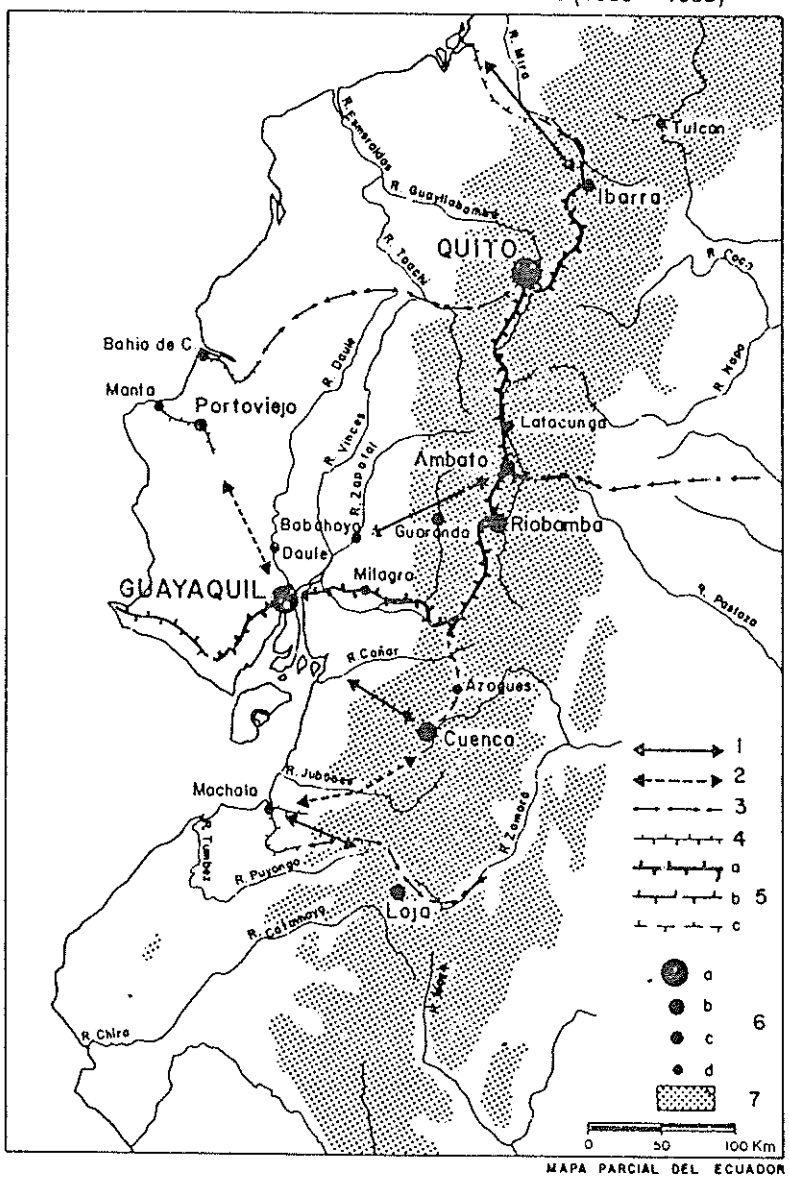


Fig. 30: LA RED FERROVIARIA EN EL ESPACIO NACIONAL (1860-1930)

1 Proyectos iniciales (convenio de 1861)
2 Proyectos del período Eloy Alfaro (1900-1910)
3 Proyectos de vía férrea para la colonización de la región Amazónica y de la Costa.
4 Vías estrechas (0.75 m.)
4 Vías principales (1.067 m.)
a. En servicio en 1930
b. En construcción en 1930
c. En proyecto en 1930

6 Red urbana en 1930
a. ciudad entre 80 y 100.000 habitantes
b. ciudad entre 20 y 30.000 habitantes
c. ciudad entre 10 y 15.000 habitantes
d. ciudad entre 5 y 10.000 habitantes
7 Sierra

FUENTE: GOMEZ, NELSON.- Ob. Cit.- Pág. 192-193

integraba de 17 provincias, 66 cantones y 489 parroquias; también se incluía como parte del territorio del País el Archipielago de Colón con sus 13 islas, pero con una categoría política-administrativa no muy definida.

Desde 1897 se habían incrementado 2 provincias, 12 cantones y 105 parroquias, con un promedio de 1 provincia cada 12 años, 1 cantón cada 2 años y de 4 a 5 parroquias por año.

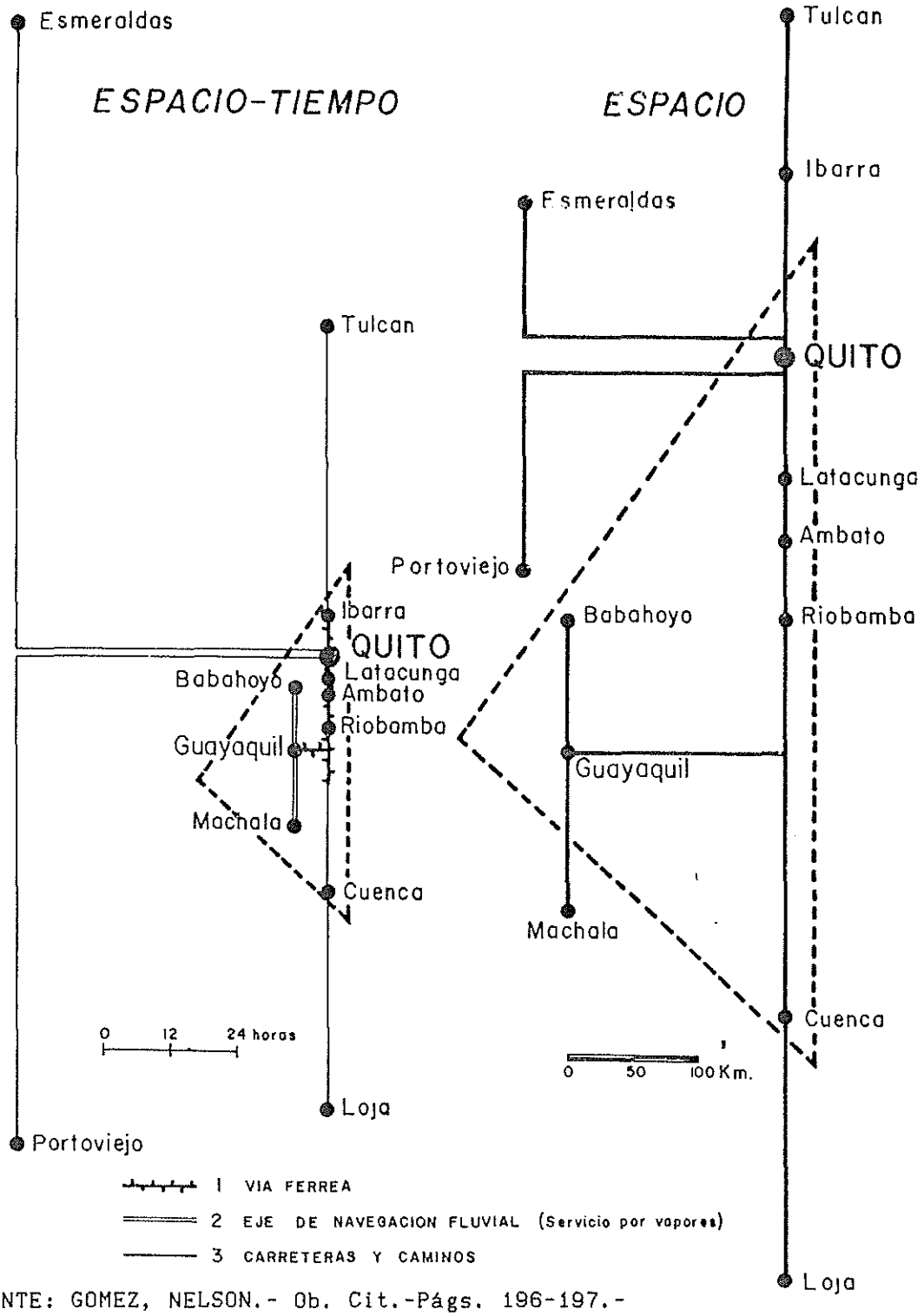
La Costa contaba con: el 39% de provincias (cinco), el 36,4% de cantones (veinte y cuatro) y el 24,7% de parroquias (veinte y cuatro); la sierra tenía: 59% de provincias (diez), el 53% de cantones (treinta y cinco) y el 66.5% de parroquias (trecientos veinte y cinco); la Región Amazónica se constituía del: 12% de Provincias (dos), el 10,6% de cantones (siete) y el 8,8% de parroquias (cuarenta y tres).

En el segundo cuarto del siglo XX, no se producen modificaciones sustantivas en la organización espacial y jurisdiccional político-administrativa del país; no obstante, se observa un reforzamiento de la llamada "diagonal Quito-Guayaquil", que se consolidaba como el eje del desarrollo social y económico del Ecuador. Los sectores ubicados al Centro y Norte de la Costa, así como en la parte meridional del Callejón Interandino, fueron objeto de cierto aislamiento y desatención administrativa, aunque no en la medida que se dió en el gran espacio oriental amazónico que se constituyó en un verdadero "ángulo muerto" del territorio del país. (Fig. No 8).

En los años de 1941 y 1942, el Ecuador sufre un importante recorte territorial impuesto por la fuerza por parte

FIGURA No 8

REVOLUCION TECNOLOGICA DEL VAPOR Y "ESTRECHAMIENTO" DEL NUCLEO CENTRAL DEL ESPACIO NACIONAL



FUENTE: GOMEZ, NELSON.- Ob. Cit.-Págs. 196-197.-

del Perú, justamente en la Región Oriental, donde la total despreocupación por parte del Estado unida a una difícil situación económica del país, había dado lugar a que no exista ningun plan o programa de colonización y desarrollo de esta parte del país; basta observar que no existía ninguna carretera hacia el interior de la región, como tampoco un solo centro urbano de importancia.

Durante este período el Ecuador compartió con el mundo la crisis que originó la segunda guerra mundial. En lo económico hubo una considerable restricción de la demanda internacional de cacao, producto que había llegado a captar casi el 70% del total de las exportaciones nacionales; sin embargo, ésto fue compensado, de alguna manera, con una mayor demanda de productos tales como el café, arroz, azúcar, etc.

El mayor desarrollo de la producción de café se dió en las alturas forestales de la Cordillera de Colonche al Este y Sur de Jipijapa, así como en el pie de monte de la Cordillera de los Andes, adyacente a las principales vías que intercomunicaban la Sierra y la Costa.

El sector azucarero se desarrolló a lo largo de la vía férrea costera, que permitía la salida del producto; y la producción de arroz se concentró en un 70% en el triángulo Guayaquil-Milagro-Babahoyo.

La red ferroviaria a nivel nacional alcanzó su mayor extensión, con más de 1.100 km.; también la red de carreteras llegó a 4.000 km. aproximadamente y su arteria principal era la carretera Tulcán-Babahoyo. La Sierra septentrional era la más favorecida con un doble eje longitudinal ferroviario y de

carreteras; la sierra meridional disponía de un eje vial interrumpido y la costa, con un débil sistema terrestre de comunicación, seguía dependiente del sistema fluvial. (Fig. No 9).

El litoral continuó con su economía agroexportadora, y la sierra, como abastecedora del mercado interno.

En 1950 se mantenía inalterable el número de provincias en el país, es decir continuaba con 17. Los cantones se habían incrementado en un número de 20 desde 1921, con un promedio de creación de un cantón cada año y medio, llegando a un total de 86.

De los 20 cantones creados en el período 1921-1950, 6 correspondieron a la Costa distribuídos de la siguiente manera: dos en Manabí y uno en cada una de las provincias de Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y El Oro; 12 se crearon en la Sierra: dos en Chimborazo, dos en Loja y uno por cada una de las provincias interandinas, excepto la de Bolívar; por último 2 cantones se crearon en la Región Amazónica, es decir, uno por cada una de las provincias orientales existentes en aquel entonces.

De esta manera , el 35% del total de cantones existentes en el país estaban en la Costa, el 58,5% en la Sierra y el 10,5% en la Región Oriental.

Es interesante advertir que los porcentajes antes anotados guardaban cierta relación con los de distribución de la población así, de la cifra total de habitantes que tenía el Ecuador en 1950, igual a 3'202.757, vemos que 1'856.445 personas, que representaban el 58% del total, residían en la

FIGURA No 9

LA SIERRA CENTRAL Y SEPTENTRIONAL ALREDEDOR DE 1930

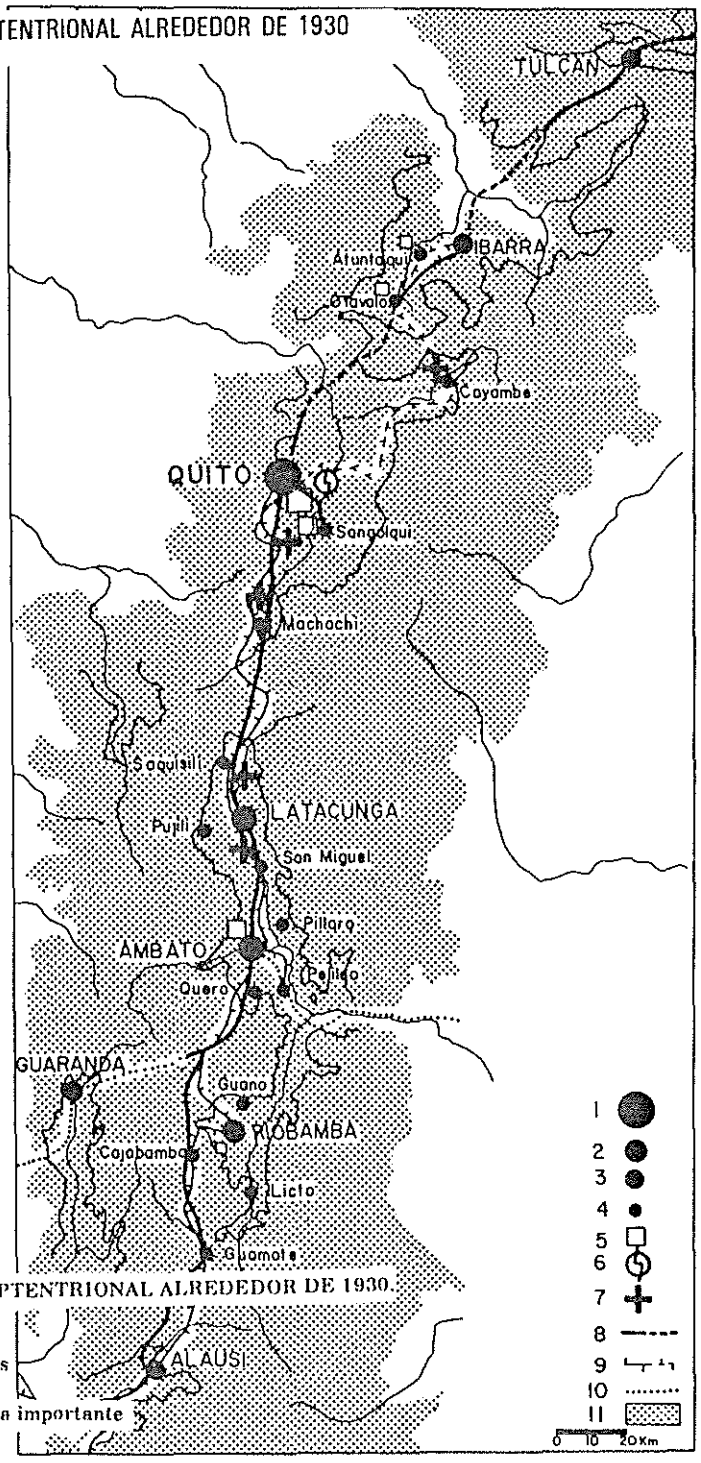


Fig. 36: LA SIERRA CENTRAL Y SEPTENTRIONAL ALREDEDOR DE 1930.

1 Capital de la República
2 Ciudad de más de 10.000 habitantes
3 Ciudad entre 5 y 10.000 habitantes
4 Pequeña ciudad con mercado o feria importante
5 Industria textil
6 Central hidroeléctrica
7 Centro de modernización agrícola
8 Carretera Panamericana (en servicio, en construcción)
9 Ferrocarril (en servicio, en construcción)
10 Otros itinerarios importantes
11 Altura superior a 2.000 m.s.n.m.

FUENTE: GOMEZ, NELSON.- Ob. Cit.- Págs. 216-217.-

Sierra; 1'298.495 habitantes que constituían el 40,5% vivían en la costa; 46.471 habitantes que eran apenas el 1.5% residían en el Oriente y únicamente 1.346 personas vivían en el Archipiélago de Galápagos.

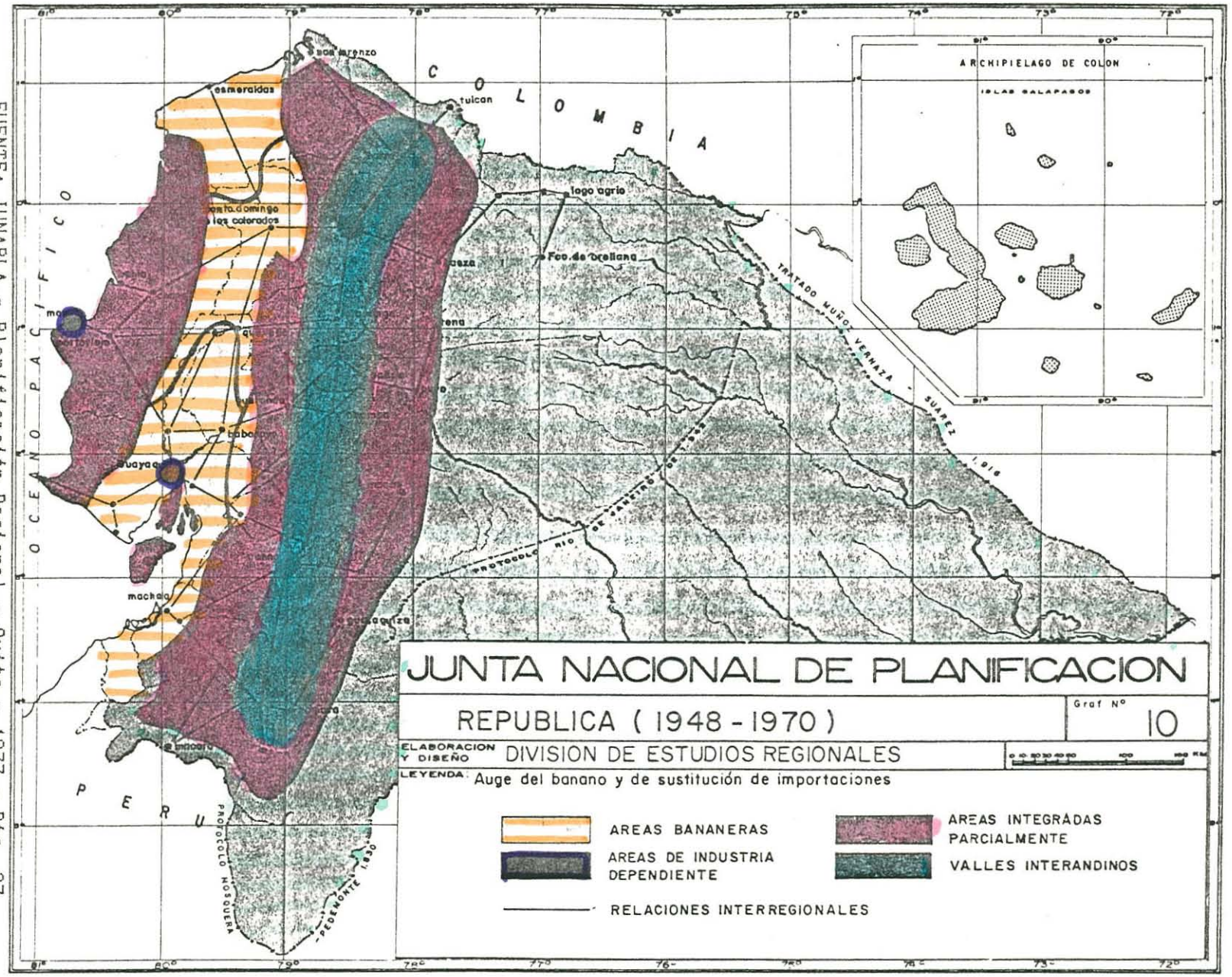
A partir de 1950 y en la segunda mitad del siglo XX, se producen importantes cambios en la economía del país, que tuvieron influencias en todos los órdenes y por ende en la estructuración Jurisdiccional Político-Administrativa.

El primero de ellos fue el auge bananero. Históricamente, el cultivo del banano se desarrolló en el país como otra alternativa frente a la crisis del cacao producida, como ya se ha explicado, por la presencia de plagas y fundamentalmente por la contracción del mercado consumidor externo durante la primera posguerra mundial. Contribuyó al surgimeinto de la economía bananera ecuatoriana, la destrucción que los tifones causaban frecuentemente en las plantaciones centroamericanas, de este modo, el banano que hacia 1946 representaba apenas el 1,2% de las exportaciones ecuatorianas, en 1959 pasó a convertirse en el más importante rubro exportable, correspondiéndole el 62,2% del total de ventas nacionales al exterior.(Fig. No 10).

La producción bananera permitió el desarrollo de algunos sectores que habían permanecido marginados, como son los de la provincia de Esmeraldas, así también otros de las sabanas costeras, contiguos a la Cordillera de los Andes, como son los de Santo Domingo, Quevedo, La Maná, Valencia, y al sur, los de la Provincia de El Oro, contiguos a Machala, Pasaje y Santa Rosa.

FIGURA No 10

AUGE BANANERO E INICIO DE LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES.



FUENTE: JUNAPLA.- Planificación Regional.- Quito.- 1977.- Pág. 37.

No obstante se mantuvieron, aunque en menor escala, las plantaciones y exportaciones de café y cacao. Los cultivos de trigo, cebada, maiz, papa, arroz, caña de azúcar, etc., sirvieron fundamentalmente para consumo interno y en parte también para la venta en el mercado internacional.

La contribución de la agricultura al Producto Interno Bruto fue realmente apreciable, en 1971 llegó al 97%.

La agricultura de exportación se mantuvo enclavada en la Región Litoral, con un mayor desarrollo tecnológico, en tanto la agricultura de la Sierra sirvió para el autoabastecimiento de la Región y para el consumo de los demás mercados del país.

La productividad agrícola sin embargo no era suficiente, así entre 1970 y 1975 apenas tuvo una taza de crecimiento del 1%, sensiblemente inferior a la del crecimiento demográfico.

Una inadecuada aplicación de la Ley de Reforma Agraria ocasionó: el fraccionamiento de las propiedades, principalmente en la sierra; la instauración del minifundio; la disminución de la productividad; el deterioro de las condiciones de vida de los habitantes del campo, y el proceso migratorio del campo a la ciudad.

Sobre este último aspecto cabe anotar que mientras en 1950 la población rural era el 71,4% de la total, en 1974 constituía el 58,6%.

Pero afortunadamente el relativo estancamiento del sector productivo agrícola se vió compensado con un mayor desarrollo de los sectores pecuario e industrial; mas la situación económica del país era complicada; la obra pública: carrete

ras, puentes, canales de riego, obras de infraestructura urbana. educativa, de salud, equipamiento y servicios se fueron incrementando en un ritmo menor a las necesidades.

Es a mediados de la década de los sesenta, al iniciarse la llamada "era petrolera", cuando el país empieza a contar con recursos para impulsar un desarrollo más sostenido. (Fig. No 11).

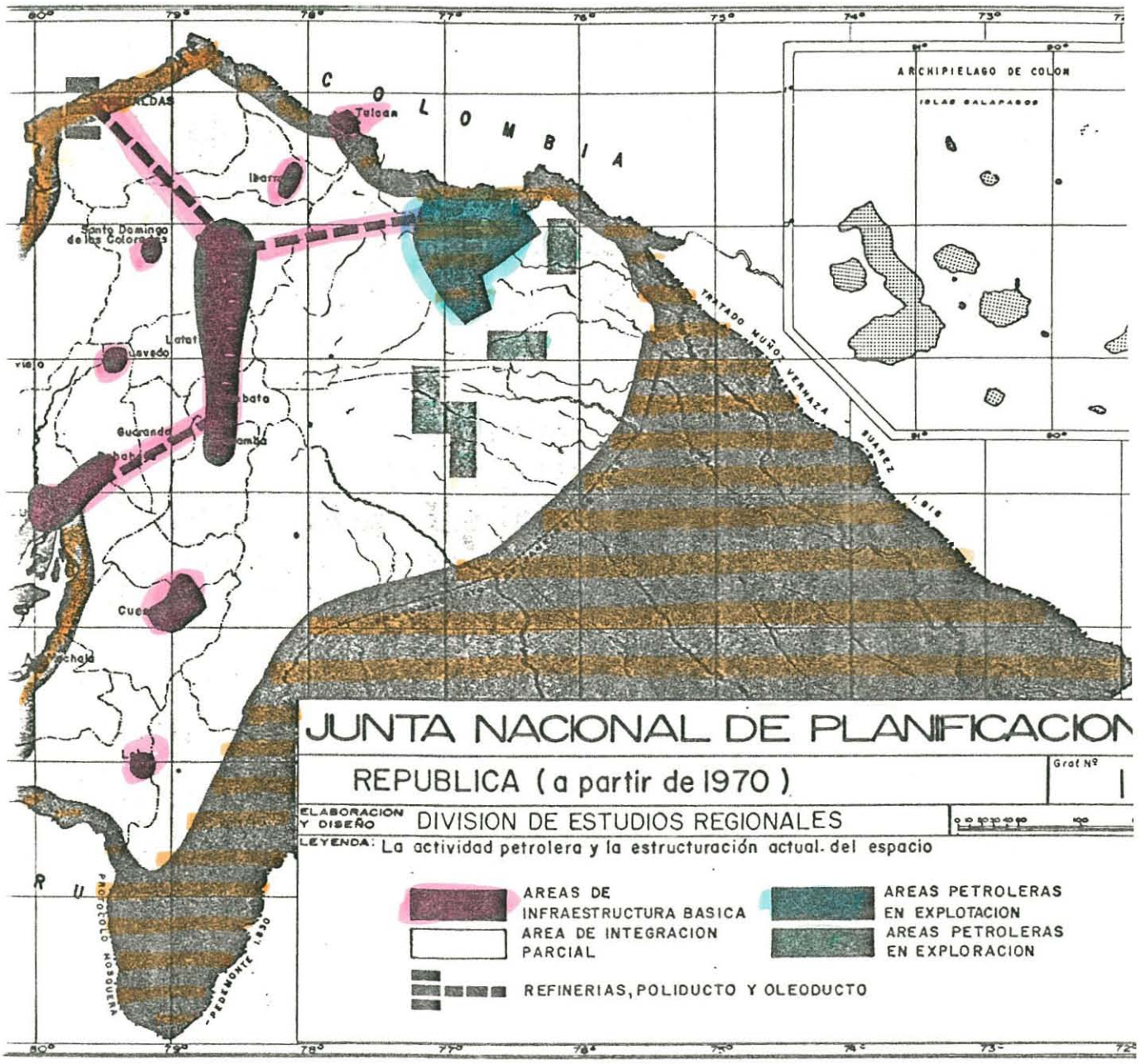
El crecimiento económico del Ecuador en el segundo quinquenio de los sesenta fue de 5,5% anual. Con inversiones sustanciales, la formación bruta de capital creció, del 16,2% del Producto Interno Bruto en la mitad de la década de los sesenta, hasta el 23,8% en los primeros años de los setenta.

Los principales factores de crecimiento fueron: las inversiones en exploración y producción, del sector petrolero y la sustitución de importaciones en el sector industrial.

Otro indicador económico que nos permite ver el rápido desarrollo que experimentó el país, es el Producto Interno Bruto percápita. Mientras en 1950 era de alrededor de US $140, se observa que éste prácticamente se duplica para 1972 en que llega a US $ 288; en 1973, llega a US $387, y para 1974 alcanza a US $ 535. El P.I.B. asciende en 1976 a 4.950 millones de dólares, lo que arroja una renta percápita de 680 dólares.

Esta bonanza económica estuvo acompañada por una expansión demográfica y en conjunto permitieron una especie de reconquista de espacios por mucho tiempo abandonados, primero en la costa y luego en la Región Amazónica, fundamentalmente por el desarrollo de la red vial de comunicaciones. Mientras

FIGURA No 11
LA ESTRUCTURA ACTUAL DEL ESPACIO: EL PERIODO PETROLERO.



FUENTE: JUNPLA.- Ob. Cit. Pág. 41.-

en 1956 se calcula que existían 9.200 km. de carreteras, en 1967 la red vial llegaba a 18.532 kilómetros, de los cuales 1.957 kmts. eran asfaltados.

Se opera entonces una especie de búsqueda de la identidad nacional en la revalorización de los territorios fronterizos y en especial de la Amazonía del país, concientizándose la importancia que éstos tienen en el proceso de desarrollo integral del Ecuador, a lo que se suma el fenómeno de la migración acelerada de campesinos y ciudadanos empobrecidos fundamentalmente por las sequías que afectaban el sur del país, dando lugar a zonas socio-económicas muy importantes, en su mayoría de tipo agrícola, que demandaban una reorganización físico espacial y de orden administrativo.

El Estado había considerado entonces, que una de las maneras de generar un desarrollo más armónico e integral del país, era el incremento de nuevas jurisdicciones político-administrativas, cuyos gobiernos seccionales contribuían a una planificación y ejecución más eficaz de obras. Es así como en el período comprendido entre 1950 y 1977, en el Ecuador se crean tres provincias, 26 cantones y el número de parroquias asciende a 830.

La primera de las provincias se crea, por Decreto Legislativo, en 1953 (25), cuando la extensa Provincia de Santiago-Zamora se divide en dos jurisdicciones de igual jerarquía, las Provincias de Morona-Santiago y Zamora--chinchipe, conformadas en el primer caso por los Cantones: Macas, Gualaquiza, Santiago y Limón Indanza; y en el segundo, por los de Zamora, Chinchipe y Yacuambi.

(25) DECRETO LEGISLATIVO, 1953.- R.O. No 360.- noviembre 10 de 1953.

Años más tarde, el potencial productivo tanto agrícola como minero de las zonas Centro y Nor-oriental, así como la posibilidad de fuentes de trabajo en actividades relacionadas con la exploración del petróleo, cuya existencia se había ya determinado, da lugar a que, a fines de la década de los 50 se produzcan: nuevos procesos migratorios hacia estos sectores del país, la ampliación de zonas de colonización, así como el desarrollo o implementación de centros urbanos, proceso que conlleva a que en el año se 1959, el Congreso de la República emita un Decreto (26), por el cual Napo-Pastaza se divide en las Provincias de: Napo, conformada por los Cantones Napo, Quijos y Aguarico; y Pastaza, integrada por el Cantón de igual nombre.

Con respecto a la misma Región Oriental, vale anotar que de los 26 cantones que a nivel nacional se crean entre 1950 y 1977, 8, o sea el 31%, aproximadamente se incrementaron en la Amazonía, llegando a totalizar 17, que se integraban de 133 parroquias rurales.

La tercera provincia que se crea en el período en análisis es la de Galápagos, mediante un Decreto Supremo expedido en el año de 1973 (27). Dicha provincia, para el año de 1977 estaba integrada por 3 cantones, que a su vez se conformaban por un total de 7 parroquias.

En la Región Interandina entre los años 1950 y 1977, apenas se crearon 6 cantones: 1 en Pichincha, 2 en Tungurahua, 1 en Bolívar y 2 en Loja. El número total de parroquias en este sector del país llegó a 457.

(26) DECRETO LEGISLATIVO, 1959.- R.O. No 963.- noviembre 10 de 1959.
(27) DECRETO SUPREMO.- febrero 18 de 1973.

La Costa fue sin duda la región más favorecida en cuanto a la creación de cantones, pues en ella se incrementaron 11: 2 en Esmeraldas, 3 en Manabí, 5 en Guayas, 1 en Los Ríos y 1 en el Oro. El número total de parroquias es esta región se incrementó a 233.

En tal virtud, en el año de 1977, el Ecuador contaba con un total de 20 provincias, 115 cantones y 830 parroquias rurales.

En cuanto a la estructura provincial, el 25% de estas jurisdicciones (cinco) se encontraban en la Costa, el 50% (diez) en la Sierra, el 20% (cuatro) en al Región Amazónica, correspondiendo el 5% restante a la Provincia insular de Galápagos.

Respecto de la estructura a nivel cantonal, se observa que el 36,5% de los cantones del país (cuarenta y dos) se localizaban en el Litoral, el 46% (cincuenta y tres) en la Sierra, el 15% (diez y siete) en la Amazonía y el 2,5% (tres) en la Provincia de Galápagos.

A nivel parroquial, el número de estas jurisdicciones se distribuían porcentualmente en las diferentes regiones, de la siguiente manera: el 28% (docientos treinta y tres) en la Costa; el 55% (cuatrocientos cincuenta y siete) en la Sierra; el 16% (ciento treinta y tres) en la Amazonía; y 1% (siete) en Galápagos.

Los porcentajes antes señalados guardaban una relación y proporción entre sí, aunque no totalmente exacta; sin embargo, se alejaban de aquellos que hacen referencia a la distribución poblacional de aquel entonces. Según el Censo

Poblacional de 1974, de la población total del país que a ese año fue de 6'521.710 habitantes, el 48% (3'146.565 Hab.) se localizaba en la Sierra; el 49% (6'326.011 Hab.) en la Costa; el 2,7% (173.469 Hab.) en el Oriente; y apenas un 0,04% (4.037 Hab.) en Galápagos. Un 0.26% correspondía a una población localizada en zonas no delimitadas al interior de la República.

Esto demuestra que si desde los inicios del Estado del Ecuador hasta aproximadamente el año de 1950, la estructuración político-administrativa, había acompañado a procesos económicos, sociales y políticos, que de alguna manera se habían constituído en determinantes para una distribución de la población en el contexto territorial del país; a partir de la segunda mitad del siglo XX, la creación de nuevas provincias, cantones y parroquias, ya no se presentó en función directa del incremento poblacional que experimentaban algunos sectores del Ecuador, sino en base a dos criterios fundamentales: de apoyar a los sectores geográficos más deprimidos y marginados, y de estimular a aquellos que se habían desarrollado, es decir tratando de favorecer por este medio a todas las regiones y sectores del país, de una manera equitativa e integral. Entonces se consideraba que la jerarquización jurisdiccional estimulaba la organización social y establecía gobiernos seccionales que, conociendo más de cerca las necesidades y proyecciones de sus respectivos ámbitos político-administrativo podrían contribuir con el Estado para administrar sus recursos, ejercer un adecuado control administrativo y promover las obras de desarrollo en los diferentes campos.

Desde 1977 hasta la fecha, se producen acelerados cambios en el mapa político-administrativo del país.

La "garantía" que representó para el Ecuador el disponer de recursos hidrocarburíferos, le permitió acceder a importantes créditos internacionales, fondos que sirvieron para que se realicen obras de desarrollo orientadas a activar el aparato productivo del país; se quería "sembrar el petróleo".

Se construyeron nuevas carreteras, hospitales, escuelas, mercados, canales de riego; se ampliaron o implementaron obras de infraestructura y equipamiento urbano, etc.

En la Amazonía ecuatoriana y especialmente en el sector nor-oriental, se intensificaron las actividades económicas primarias, particularmente las de explotación hidrocarburífera, las agrícolas, y en menor escala, las ganaderas. La incipiente estructura física de la zona se vió sometida a un proceso de crecimiento, mediante la apertura de vías, aparecimiento de nuevas poblaciones, mejoramiento e incremento de obras, servicios y otros.

Los nuevos centros urbanos se constituyeron en unidades de apoyo a las actividades económicas antes indicadas, así como en puntos de aprovisionamiento de insumos básicos; éstos experimentaron un considerable crecimiento físico no planificado, como resultado de un acelerado incremento de su población, por inmigrantes que desde diferentes sectores del país fueron a radicarse en la región amazónica, no solo por la expectativa de vincularse a empresas hidrocarburíferas, sino también con el propósito de desarrollar la agricultura y la ganadería en el sector.

Proliferaron las plantaciones de palma, café, cacao, arroz, banano, etc.; se ampliaron las zonas de colonización y la red vial; aparecieron nuevos centros poblados. Entonces

se estableció la necesidad de acrecentar la estructura político-administrativa. En 1979 se crea el Cantón Lago Agrio (28), en la Provincia del Napo; en 1981, los de Yanzatza (29) en la Provincia de Zamora- Chinchipe y Archidona (30), en la Provincia del Napo; en 1984 y 1986, los de Shushufindi y Gonzalo Pizarro (31 y 32), respectivamente, en la misma Provincia del Napo; en 1987, en Cantón Nangaritza (33), en la Provincia de Zamora Chinchipe; en 1988, los cantones El Chaco (34) y La Joya de los Sachas (35), en la Provincia del Napo; en 1990 el Cantón Cascales (36), en la Provincia de Sucumbios; en 1991, el Cantón El Pangui (37), en la Provincia de Zamora-Chinchipe; totalizando 10 los cantones creados en la amazonía desde 1977 a 1991.

Se debe anotar que en este mismo período y en el año de 1989 se creó también en la Región oriental, la Provincia de Sucumbios. (38) Las parroquias en este sector del país pasaron de un total de 133 en 1977 a 162 en 1991.

Sin embargo, el "boom petrolero", en los otros sectores del Ecuador significó el deterioro del sector agropecuario, en la medida de que el Estado impulsó el desarrollo industrial y urbano, despreocupándose de ese sector prioritario e incluso, sacrificándolo en beneficio de otras actividades económicas.

(28) DECRETO SUPREMO, 1979.- R.O. No 872. julio 11 de 1979.
(29) DECRETO LEGISLATIVO, 1981.-R.O. No 388. febrero 26 de 1981.
(30) DECRETO LEGISLATIVO, 1981.-R.O. No 427. abril 27 de 1981.
(31) DECRETO LEGISLATIVO, 1984.-R.O. No 802. agosto 7 de 1984.
(32) DECRETO LEGISLATIVO, 1986.-R.O. No 507. agosto 27 de 1986.
(33) DECRETO LEGISLATIVO, 1987.-R.O. No 819. noviembre 26 de 1987.
(34) LEY, 1988.-R.O. No 943. mayo 26 de 1988.
(35) LEY, 1988.-R.O. No 996. agosto 4 de 1988.
(36) LEY, 1990.-R.O. No 492. agosto 2 de 1990.
(37) LEY, 1991.-R.O. No 622. febrero 14 de 1991.
(38) LEY, 1989.-R.O. No 127. febrero 13 de 1989.

En la década de los años 70, por ejemplo, mientras el sector industrial creció a tasas superiores al 10% anual, el sector agropecuario apenas alcanzó el 3%; en contradicción con lo que ocurrió en épocas anteriores en que el cacao, el banano, café, y otros productos, constituyeron la principal fuente de divisas para el país y en las que el sector agropecuario constituyó la base y fundamento de la economía nacional.

Al sector agrícola se lo relegó del desarrollo, del avance tecnológico y del progreso. Todo ésto provocó un éxodo masivo de campesinos a las grandes urbes, en busca de mejores condiciones de vida, abandonando sus lugares de origen para trasladarse a ciertas ciudades del país, donde conformaron los llamados cinturones de miseria.

En la actualidad, esta situación a traído gravísimas consecuencias: para el sector agropecuario porque los campos han quedado abandonados; y para las ciudades, porque en ellas se han formado verdaderos tugurios, donde un gran porcentaje de sus habitantes viven en situaciones de miseria, subempleados o sin trabajo, muchas veces involucrados en actos delictivos para satisfacer sus elementales necesidades de vivienda, vestido y alimentación.

Lo anteriormente expuesto a dado lugar también a una apreciable disminución de la producción y de la productividad agrícola, a tal punto que el país a tenido en múltiples oportunidades que importar productos alimenticios básicos, que en otras épocas se exportaban. Las fronteras agrícolas han tenido una drástica disminución, en virtud de que enormes superficies de tierras agrícolas se han dedicado a haciendas

netamente ganaderas, otras a quintas vacacionales y urbanizaciones, o se han transformado en tierras abandonadas e improductivas. A ésto se debe agregar el efecto de algunos fenómenos naturales, como son las inundaciones que se produjeron en 1983 y que dieron lugar a un decrecimiento del sector agropecuario de alrededor del 3%.

El sector secundario de la economía o sector inductrial no creció a un ritmo estable, así, mientras en el período 1970 - 1979, éste se incrementó al 12%, entre 1980 y 1987, la tasa de crecimiento fue inferior al 3% y a partir del último año indicado ha sido aún menor. Estas cifras demuestran claramente que el sector industrial no logró reactivarse.

La estreches del mercado interno que dificultó a las empresas vender sus productos, como efecto de la incapacidad económica de compra de los ecuatorianos, hizo que las industrias mantengan, inclusive hasta la actualidad, un alto porcentaje de su maquinaria instalada ociosa, lo cual, de hecho, a provocado el incremento de los costos.

Al no diversificarse la producción ni elevarse la productividad, en el País se han elaborado bienes de baja calidad a elevados precios, pues la falta de competencia que se originó en la aplicación del sistema de "sustitución de importaciones", hizo que el empresario nacional no adquiriera una mayor eficiencia administrativa.

La industria ecuatoriana durante mucho tiempo a estado sobreportegida: el Estado le ha venido otorgando una serie de beneficios a través de la Ley de Fomento Industrial. Líneas especiales de crédito se han creado para favorecer a este sector productivo; incluso se ha llegado a sucretizar la

deuda para evitar la quiebra de muchas empresas; sin embargo, el industrial ecuatoriano continúa manteniendo niveles de ineficiencia que le impiden competir en el mercado nacional y más aún en el mercado internacional.

En síntesis, no se ha producido la activación del aparato productivo del país; es más, en algunos sectores ha habido cierto estancamiento o retroceso; pero lo más grave de todo es que este seudo desarrollo, le ha significado al Estado ecuatoriano un gran endeudamiento externo.

El Ecuador debe actualmente alrededor de 10.000 millones de dólares, debiendo asignarse más del 60% de sus ingresos por concepto de exportaciones, para el servicio y la amortización del capital, disminuyendo de esta manera las posibilidades de que el país pueda destinar estos recursos a inversiones productivas.

Esta preocupante situación económica y financiera del Estado ecuatoriano, no ha sido suficientemente considerada en la estructuración jurisdiccional político-administrativa del país, en la medida que ésta se ha venido ampliando velozmente y de cierto modo, alejándose de justificativos reales. La intención de crear nuevas jurisdicciones provinciales, cantonales y parroquiales como medio de generar una mayor organización y desarrollo, particularmente de sectores geográficos deprimidos, ha dado lugar a la inobservancia de procedimientos y requisitos legales, convirtiéndose en un proceso totalmente desvinculado de lo que representa un planificación integral del país, y obedeciendo a intereses personales o en el mejor de los casos de un determinado y reducido sector poblacional. En un alto porcentaje, las nuevas creaciones de jurisdicciones político-administrativas,

han respondido a demagógicos ofrecimientos de políticos inescrupulosos, que únicamente han estado interesados en captar un mayor número de votos, generar plazas de trabajo para sus seguidores, u obtener algún rédito económico, por la vía de mantener influencia o control sobre ciertos organismos seccionales.

Para citar un ejemplo vale indicar que, según un estudio efectuado en 1988 por la Comisión Especial de Límites internos de la República cerca del 40% de los cantones existentes en ese año (ciento sesenta y dos) incumplían con los requisitos para tener tales calidades.

En la Región Interandina entre 1977 y 1991, se crearon 32 parroquias y 15 cantones; en la Región Litoral, en el mismo período se crearon igual número de parroquias, mas en lo que respecta a cantones, éstos se incrementaron en un número de 24. Ya anteriormente se señaló que entre los años indicados en la Región Amazónica se creó: 1 provincia, 10 cantones y 29 parroquias; mientras que en la Región Insular de Galápagos, no se produjeron modificaciones.

En total en el período 1977 - 1991, en el Ecuador se crearon: 1 provincia, 49 cantones y 93 parroquias.

La Provincia de Sucumbíos se creó sin que ni siquiera exista una Ley que establezca requisitos y procedimientos para el establecimiento de este tipo de jurisdicciones.

De los 142 cantones que se han incrementado desde 1830 hasta 1991, en un lapso de 61 años, el 34,5% es decir 49 se crearon a partir de 1977.

Mientras entre 1830 y 1977 se crearon los cantones con un promedio de casi un cantón cada dos años, a partir del año de 1977, se crean con un promedio de 3 a 4 cantones por año.

Entre los cantones creados en este período está, por ejemplo, el de Cevallos en la Provincia de Tungurahua, que apenas tiene 17 km2 y que al año de su creación (1980) tenía al rededor de 5.000 habitantes es decir apenas el 10% del requisito de 50.000 habitantes que determina la ley; la población de su Cabecera Cantonal así mismo, era de aproximadamente el 5% del requerimiento de Ley igual a 10.000 habitantes.

No es factible establecer la misma relación a nivel parroquial ya que no existe documento alguno que nos permita conocer exáctamente el número de unidades de este tipo que tuvo el Estado ecuatoriano en 1830; no obstante, tomando como referencia la Ley de División Territorial de 1861, se observa que de las 632 parroquias creadas desde el último año citado, 93 se han incrementado de 1977 a 1991, constituyendo el 15% aproximadamente.

En el período 1861 - 1977, se crearon las parroquias con un promedio de 4 por año, mientras que de 1978 a 1991, el promedio se incrementa a 7 por año.

Para fines de 1991 el Ecuador se integraba de 21 provincias, 174 cantones y 923 parroquias.

El 24% de las provincias (cinco) se localizaban en el Litoral, el 48% en la Sierra (diez), otro 24% (cinco) en la Amazonía, y una que representa el 4% en la Región Insular.

El 38% de los cantones (sesenta y seis), se distribuyen en la Costa, el 45% (sesenta y ocho) en la Sierra; el 15% (veinte y siete) en la Amazonía y el 2% (tres) en Galápagos.

A nivel parroquial la distribución porcentual de este tipo de jurisdicciones, por regiones, es la siguiente: el 29% en la Costa (docientos sesenta y cinco); el 53% (cuatrocientos ochenta y nueve) en la Región Interandina; el 17% en el Oriente (ciento sesenta y dos); y un 1% en Galápagos (siete).

Entonces, a manera de hipótesis se podría decir que el acelerado incremento de jurisdicciones político-administrativas que se observa en los últimos años, se presenta por tendencias a dar solución a problemáticas parciales y puntuales o por claros intereses políticos particulares, sin considerar la situación integral del país, ni partiendo de políticas nacionales de desarrollo.

CAPITULO II

2.-ANALISIS DE LAS NORMAS JURIDICAS RELATIVAS A LA ESTRUCTURA JURISDICCIONAL POLITICO-ADMINISTRATIVA

La norma jurídica básica que determina la estructura jurisdiccional político-administrativa del país es, lógicamente, la Constitución de la República, existiendo además leyes anexas y conexas como son:

- La Ley de División Territorial;
- La Ley de Régimen Provincial;
- La Ley de Régimen Municipal;
- La Ley de Cartografía Nacional; y,
- El Decreto Supremo de creación de la Comisión Especial de Límites Internos de la República.

El marco jurídico antes señalado, será analizado a continuación, de manera general, en lo que concierne a:

- Tipos de Jurisdicciones político-administrativas;
- Delimitación de las Jurisdicciones político-administrativas; y,
- Gobiernos Seccionales

De una manera particular serán estudiadas, aquellas normas que hacen referencia a:

- Competencia, requisitos y procedimientos para la

creación, supresión y fusión de las jurisdicciones político-administrativas.

2.1.-**Tipos de jurisdicciones político-administrativas.**

En la Constitución de la República, Título V:"DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO Y SECCIONAL", Sección I; como "Reglas Generales", el Art. 117 señala:

"El territorio del Estado es indivisible. No obstante, para el gobierno seccional, se establecen provincias, cantones y parroquias. La ley determina los requisitos para tener tales calidades..."

En virtud de este artículo, es claro que al interior del Estado ecuatoriano, sólo existen tres tipos de "jurisdicciones político-administrativas", entendidas como tales, en el presente análisis, los ámbitos geográficos o circunscripciones territoriales en los cuales los diferentes gobiernos seccionales pueden ejercer su autoridad.

Sin embargo, en el último inciso del artículo primero de la misma Constitución, al hablar de la Capital del Estado del Ecuador, indica:

"La capital es Quito, Distrito Metropolitano."

Más aún, el segundo inciso del artículo 123 de la Carta Política ecuatoriana dice:

"La Ley regulará el régimen del Distrito Metropolitano ."

Surge entonces la pregunta: ¿El Distrito Metropolitano de Quito, es o no un tipo de jurisdicción político-administrativa no contemplada en el artículo 117 de la Constitución?

Por su forma y fondo, el Distrito Metropolitano de Quito, es una Jurisdicción Política Administrativa particular, específica y privativa de la Capital de la República, que debe contar con una circunscripción territorial, gobierno seccional y régimen propio, regulado por la Ley.

Esta categoría que se le dió a la Capital de la República así como la creación de esta nueva jurisdicción administrativa, fue una de las reformas constitucionales aprobadas el 4 de Agosto de 1983, promulgadas en el Registro Oficial No. 569 de 1ro. de septiembre del mismo año, y al parecer, ésta no fue incertada correctamente en los artículos de la Constitución, particularmente en el No. 117. Siendo entonces una omisión más de forma, no deja de ser importante señalarla, porque da lugar a confusiones.

En la Constitución de la República no se jerarquizan ni se establecen las relaciones entre los diferentes tipos de jurisdicciones político-administrativas.

En la Ley de División Territorial, tampoco se lo hace de manera expresa, pero de su contenido se establece que las provincias se integran de cantones y estos últimos de parroquias; sin embargo, ninguna norma jurídica determina si el Distrito Metropolitano de Quito es o no una subunidad provincial. De esta impresición a su vez se derivan muchos interrogantes; uno de ellos, es por ejemplo: ¿El Distrito Metropolitano de Quito tendrá su propia representación ante el Congreso Nacional, o su representación será parte de la

que corresponde a la de la Provincia de Pichincha?.

Hasta la presente fecha no se ha expedido la Ley a la que hace refencia el asticulo 123 de la Constitución, debiéndose señalar que el I. Municipio de Quito ha elaborado un anteproyecto.(Anexo No 1)

En este punto, es conveniente hacer algunas observaciones respecto de dos documentos: La Ley de División Territorial antes citada y el anteproyecto de Ley del Distrito Metropolitano de Quito.

La Ley de División Territorial vigente, es la expedida por la Asamblea Nacional el 26 de marzo de 1897, publicada en el Registro Oficial No. 350 de abril 22 del mismo año. Esta Ley únicamente ha sido modificada o rectificada, parcialmente, mediante los diferentes Decretos Legislativos, Decretos Supremos, Acuerdos Ejecutivos o Ministeriales, de creación o supresión de Provincias, Cantones y Parroquias.

Prácticamente constituye un listado de las jurisdicciones político-administrativas, adolece de muchos vacíos y requiere ser reestructurada; no define ni determina las capitales provinciales ni las cabeceras cantonales y parroquiales; tampoco establece los linderos jurisdiccionales de las distintas unidades político-administrativas, pues éstos han sido determinados parcialmente mediante otras normas legales, principalmente de creación de nuevas jurisdicciones, debiéndose anotar que sólo a nivel provincial, casi el 50% de los límites entre dichas jurisdicciones no se encuentran legalmente establecidas o descritos técnicamente, por lo que no es factible identificarlas con presición; tampoco la ley en referencia establece los organismos, autoridades, requisitos

y procedimientos para la ampliación de la estructura jurisdiccional político-administrativa, a excepción de lo que corresponde a parroquias, que se determina de manera general en el artículo 21 de la misma. Esta Ley no considera la existencia de Distrito Metropolitano de Quito, pues en ella consta el "Cantón Quito", jurisdicción que prevalece hasta la fecha a pesar de la reforma Constitucional anteriormente aludida.

Estas y otras imprecisiones son las que determinan que surjan diferentes interpretaciones o concepciones; una clara prueba de ello es justamente el anteproyecto de Ley de Distrito Metropolitano de Quito, elaborado por el Municipio respectivo.

El artículo primero del anteproyecto de Ley en referencia textualmente dice:

"Art. 1.- DENOMINACION.- El Cantón al que pertenece la Capital de la República, se denominará Distrito Metropolitano de Quito".

Como he analizado, Distrito Metropolitano es más que una denominación, es la condición que el Art. 1ro. de la Constitución vigente le confiere exclusivamente a la Capital de la República; de allí que su régimen se regulará por una Ley específica, como manda el artículo 123 de la Carta Política, caso contrario, tendría que sujetarse plenamente a la Ley de Régimen Municipal.

El artículo 6to. manifiesta:

"Art. 6.- ZONAS METROPOLITANAS.- Para la desconcentra

ción administrativa y de servicios, así como para asegurar formas más eficaces de participación de sus habitantes, divídese el territorio distrital en zonas metropolitanas. Las comprendidas dentro del límite urbano de Quito, se denominan zonas metropolitanas centrales; las demás son zonas metropolitanas suburbanas.- El Concejo, mediante ordenanza, establecerá las zonas metropolitanas, de conformidad con el plan de desarrollo metropolitano y podrá, en el futuro, crear suprimir o fusionar, debiendo previamente emitirse informe favorable de la Comisión Especial de Límites Internos de la República.- A cada zona corresponde una o más parroquias metropolitanas, cuya creación, supresión o fusión competen al Concejo....".

Este artículo está en oposición al Art. 117 de la Constitución, en su forma y fondo así:

-No se debe hablar de "territorio distrital" ya que las jurisdiciones político-administrativas no otorgan ni quitan territorios; de otro lado, mediante esta Ley se crearían las "zonas metropolitanas centrales y suburbanas" que se integrarían de " parroquias metropolitanas", es decir tipos de jurisdicciones político- administrativas no previstas en la constitución, ya que no sólo son subdivisiones del Distrito Metropolitano estalecidas con fines operativos o de planificación y ejecución de programas y proyectos, sino que cada una de éstas tendrían sus propios gobiernos seccionales, nombrados mediante elección popular; así el Art. 19 del anteproyecto de Ley dice:

"Art.19.- CONFORMACION.- En cada una de las parroquias, dentro de las zonas metropolitanas centrales y suburbanas, habrá un Cabildo Parroquial, constituido por siete vocales,

vecinos de la respectiva parroquia, elegidos de entre las listas que inscribirán los partidos políticos, junto con las de candidatos a concejales del Distrito Metropolitano.- Los vocales designarán de entre ellos a su Presidente, quien ejercerá el cargo por un período de dos años."

En el Art.22, con respecto a las zonas metropolitanas se expresa:

"Art.22.- CABILDO ZONAL.- Los presidentes de los cabildos parroquiales de una misma zona metropolitana, sean centrales o suburbanas, constituyen el Cabildo Zonal, cuya finalidad es examinar las necesidades de las distintas parroquias y coordinar sus esfuerzos con los del Concejo y la Administración del Distrito Metropolitano en procura de solucinarlas".

Es importante destacar que estos gobiernos seccionales, son independientes de los funcionarios que serán los directamente responsables de dirigir y vigilar la marcha de los servicios y dependencias administrativas en cada zona metropolitana, como son los "Administradores zonales", que serían designados por el Concejo Distrital, según lo señala el Art.18 del Anteproyecto de Ley; o del "Administrador General", designado igualmente por el Concejo Distrital en base a una terna presentada por el Alcalde, cuya responsabilidad sería la de dirigir y vigilar la marcha de los servicios y dependencias administrativas en el Districto, como señala el Art. 15 del mismo anteproyecto referido.

También se debe anotar, que en el numeral 12 del artículo 9 del anteproyecto, como una de las atribuciones y deberes del Concejo, se establece:

"12. Crear suprimir y fusionar las parroquias en el Distrito, cambiar sus nombres y determinar sus linderos, previo informe al Ministerio de Gobierno."

Al no especificar que tipo de informe es el que debe presentar el Ministerio de Gobierno, abre la posibilidad de que, aún en el supuesto de que el Ministerio señalado emita un "informe desfavorable", se estaría cumpliendo con ese requisito; entonces desaparece la necesaria e importante subordinación o en última instancia coordinación, que debe existir entre un gobierno seccional y el central, vínculo que la legislación actual contempla, por ejemplo cuando las Parroquias se crean en los Cantones, mediante Ordenanzas expedidas por los Concejos correspondientes, APROBADAS por el Ministerio de Gobierno.

Las observaciones anotadas respecto del Anteproyecto de Ley del Districto Metropolitano de Quito, que de ninguna manera constituyen un análisis integral del mismo, son sólo ejemplos de contradicciones que podrían producirse en la normativa legal de la estructura jurisdiccional político-administrativa.

Estas inconsistencias jurídicas se presentan también en leyes vigentes; así por ejemplo, en la Ley de Régimen Municipal, el Art. 10 hace referencia a "parroquias urbanas y rurales", es decir tipos de jurisdiciones político-administrativas que tampoco contempla la Constitución; es más en el Art.11 de dicha Ley, se establecen las condiciones que se deberán cumplir para la creación de Parroquias Rurales, pero no se regulan los requisitos y procedimientos para la creación de parroquias urbanas. Hasta el año de 1982, ni siquiera se definía el gobierno seccional que tendrían las

"parroquias urbanas" y sólo a partir de ese año se hacen extensivas para dichas jurisdicciones, las Juntas Parroquiales previstas en el Art. 139 y reglamentadas desde el artículo 140 al 148.

Ante lo expuesto, habría que preguntarse: ¿Conviene que la estructura jurisdicional política-administrativa se determine mediante leyes?; una rectificación de la Ley de Réginen Municipal ¿podría dar orígen al establecimiento de "cantones urbanos y rurales"?.

La indiscriminada proliferación de jurisdicciones político-administrativas que ha experimentado el País en los últimos quinqueños; la repetida inobservancia de requisitos y procedimientos contemplados en las leyes vigentes, así como el hecho de haberse convertido el proceso de creación deprovincias, cantones y parroquias, en mera plataforma de la que se sirven ciertos políticos inescrupulosos para incrementar el número de electores, sin reparar en las consecuencias que trae al país un incremento no planificado e injustificado de las mismas; conlleva a pensar que debe ser la Constitución del Estado, la que establezca de manera clara y precisa la estructura jurisdiccional político-administrativa, y sus formas de gobierno seccional, para que éstas sean reglamentadas mediante leyes.

2.2.- Delimitación de las jurisdicciones político-administrativas.

Según los diagnósticos efectuados por la Comisión Especial de Límites Internos de la República, el 49% de los límites interprovinciales **no** se encuentran legalmente establecidos; el 55% de los cantones existentes tienen

límites generales, no determinados técnicamente o no tienen límites, situación en la que se encuentra el 85% de las parroquias del país. A ésto se debe agregar que existen a nivel provincial diez problemas de linderos jurisdiccionales político-administrativos bastante críticos, algunos de los cuales, en determinados momentos, se han convertido en presiones para a el Estado Ecuatorino, siendo éstos:

- El de "Las Golondrinas", entre las Provincias de Imbabura y Esmeraldas;
- "La Concordia", entre las provincias de Pichincha y Esmeraldas;
- "La Manga del Cura", entre las provincias de Guayas y Manabí;
- "Bolo-Toachi", entre las provincias de Pichincha y Los Rios;
- "Cascal", entre las provincias de Guayas y Manabí;
- "El Piedrero", entre las provincias de Guayas y Cañar;
- "Abdón Calderón", entre las provincias de Guayas y el Azuay;
- "Matilde Esther", entre las provincias de Guayas y Los Rios;
- "La Isla", entre las provincias de Guayas y Chimborazo; y,
- "Achiraloma", entre las provincias de Loja y El Oro.

No haré un análisis histórico-jurídico que permita establecer las causas y origen de esta preocupante situación, que conlleva a un permanente malestar e incluso ha dado lugar a enfrentamientos sociales; no obstante señalaré de manera general algunos aspectos principales:

- Los problemas de linderación de las jurisdiciones

político-administrativas al interior de la República, es una herencia que nos llega desde la Epoca Colonial;

- En varios momentos de la história del país, las autoridades de turno han querido solventar estas indefiniciones de límites internos, mediante la conformación de comisiones o la emisión de disposiciones legales para que se cumpla con el proceso de delimitación, sin que se hayan logrado resultados positivos.

- La falta de: algunos elementos técnicos, entre ellos de una cartografía lo suficientemente exacta y precisa; recursos económicos, para la realización de los estudios y trabajos; cooperación social; voluntad política y de una legislación adecuada son factores que han contribuido a mantener y agudizar el problema en referencia.

A continuación señalaré las normas legales vigentes al respecto:

El Art. 117 de la Constitución ya citado anteriormente dice:

"El territorio del Estado es indivisible. No obstante para el gobierno seccional se establecen provincias, cantones y parroquias...".

Si bien el concepto de límite presupone una separación o división; en materia de estructuración jurisdiccional político-administrativa, un límite debe ser entendido como puntos de encuentro y unión, donde confluyen los esfuerzos de autoridades y organismos en favor de los más altos intereses del país y la sociedad, tendiendo a la consecución de los correspondientes Objetivos Nacionales Permanentes y Actuales.

Así se erradicaría esa tendencia de actuación individual y localista que va encontra fundamentalmente de la Integración Nacional; entonces se apreciaría de mejor manera lo que señala el mismo artículo 117 de la Constitución:

"...Las demarcaciones de las provincias, cantones y parroquias no otorgan ni quitan territorio"; es decir son circunscripciones jurisdiccionales que desde luego deben ser definidas y delimitadas para que las autoridades, organismos, etc., conozcan los respectivos espacios geográficos donde pueden y deben actuar; definitivamente no son "divisiones territoriales".

Entonces tenemos un aspecto un tanto formal, pero que entraña concepciones de fondo: se debe cambiar el nombre de la "Ley de División Territorial".

¿ Qué función, organismo, o autoridad estatal, fija los límites de las jurisdicciones político-administrativas ?.

La Constitución de la República de 1967, vigente hasta el año 1978, en el Art. 132, numeral 12, decía:

" Art. 132.- Son atribuciones privativas del Senado: ...12.- Erigir provincias y cantones, con determinación precisa de sus límites jurisdicionales, o suprimir tales circunscripciones territoriales".

Por lo tanto, la competencia para crear provincias y cantones, con límites precisos, le asistía a la Función Legislativa., sin embargo, en la actual Constitución esta disposición fue suprimida y la que se podría aplicar en sustitución de la misma, es la contenida en el Art. 59,

literal l que dice:

"Art. 59.- El Congreso Nacional se reune en pleno, sin necesidad de convocatoria, en Quito, el 10 de Agosto de cada año y sesiona durante sesenta días improrrogables, para conocer exclusivamente de los siguientes asuntos...l.-Los demás indicados en la Constitución y las Leyes".

La norma jurídica referente a lo que establece el literal l del Art. 59 antes transcrito, en lo que atañe al presente estudio, es la Ley de Régimen Municipal que señala lo siguiente:

"Art.4.- Corresponde al Congreso Nacional crear, suprimir o fusionar Municipios y **fijar sus límites**".

Al respecto es importante destacar lo siguiente:

-La actual legislación ecuatoriana no establece la Función, Organismo ni Autoridad que tiene la facultad de crear suprimir o fusionar provincias y **fijar sus límites**, ya que en la Ley de Régimen Provincial no existe una disposición similar a la antes transcrita de la Ley de Régimen Municipal, que se refiere exclusivamente a los cantones.

-Se confunde el término "Cantón" por el de "Municipio" pero en realidad son distintos, pues el primero es una jurisdicción polítco-administrativa especifica, mientras que la segunda es la Institución del gobierno seccional autónomo del Cantón; por lo tanto no es correcto hablar de la fijación de límites de un Municipio.

En lo relativo a la delimitación de Parroquias, los incisos 36 y 37 del Art. 64 de la Ley de Régimen Municipal expresan:

"Art.64.- La acción del Concejo está dirigida al cumplimiento de los fines del Municipio, para lo cual tiene los siguientes deberes y atribuciones generales: ...36.- Adoptar los perímetros urbanos que establezcan los planes reguladores de desarrollo urbano y **fijar los límites de la parroquias de conformidad con la Ley**.- 37.- Crear, suprimir y fusionar parroquias urbanas y rurales, cambiar sus nombres y **determinar sus linderos, con aprobación del Ministerio de Gobierno**".

Dichas disposiciones están en concordancia con el Art. 21 de la Ley de División Territorial que dice:

"Art.21.- Las Municipalidades, con aprobación del Poder Ejecutivo, pueden establecer parroquias civiles en las secciones que se hallen en posibilidad de ejercer las funciones respectivas, suprimir las parroquias existentes que no se encuentren en este caso, determinar las cabeceras de ellas y **señalarles límites**.

De lo anotado se puede inferir que en el caso de los cantones y parroquias si se establecen las funciones y organismos que fijan los límites de estas jurisdiciones; pero surge otra inquietud: la función Legislativa y particularmente el Congreso Nacional y los Concejos Cantonales, ¿ Cuentan con unidades técnicas especializadas en materia de delimitaciones?.

La respuesta es definitivamente **NO**; es mas, los graves problemas limítrofes al interior del País se deben a esa

situación que ha dado lugar a: superposición de jurisdiciones, indefiniciones, una falta de claridad en las linderaciones o la existencia en ellas de unidades de linderación antitécnicas; es por eso que en el año de 1977 se creó la Comisión Especial de Límites Internos de la República (CELIR).

En los considerandos del Decreto Supremo No 1189 de Febrero 28 de 1977, que crea la CELIR se establece:

"Que es fundamental para la organización Político-Administrativa y socioeconómica del país fijar en forma definitiva los límites entre las diferentes circunscripciones territoriales y jurisdiccionales dentro de la República;.- Que esta fijación debe realizarse con criterio esencialmente técnico y cívico que robustezca la unidad material y espiritual del Pueblo y Estado Ecuatoriano;.- Que las gestiones realizadas por las entidades públicas de caracter territorial para determinar estos linderos han fracasado en su totalidad, debido a la falta de organismos técnicos idóneos."

La labor de la CELIR ha sido muy positiva, aunque no totalmente eficáz, debido a las limitadas facultades que le han sido otorgadas.

En los artículos 2do, 3ro y 4to. del Decreto Supremo de creación de este organismo, se define su accionar como Juez de Primera Instancia, en problemas jurisdiccionales político--administrativos, así:

"Art. 2do.- A la Comisión Especial de Límites se le atribuye jurisdicción y competencia privativas para conocer y fallar las controversias sobre límites internos de la

República que se susciten entre las diversas entidades territoriales que existen en ella, conforme a la Ley, controversias que serán sometidas al trámite y resolución por parte de la Comisión, por conducto de Ministerio de Gobierno..."

"Art. 3ro.- La respectiva controversia que sólo podrá ser propuesta por una entidad territorial de Derecho Público Ecuatoriano, formulada ante el Ministerio de Gobierno, deberá tramitarse de la manera siguiente..."

"Art. 4to.- De la resolución que expida la Comisión, las partes que se creyeren agraviadas podrán interponer el recurso de apelación para ante el Tribunal de la Contencioso-Administrativo, dentro del término de treinta días. Elevada la causa a dicho Tribunal, lo que se hará dentro del término de quince días después de concedido el recurso de apelación, éste fallará la causa en segunda y última instancia..."

Por lo tanto, la Comisión Especial de Límites Internos de la República, no puede actuar de oficio en la solución de los múltiples y complejos problemas de linderación jurisdiccional político-administrativa interna del país, sino que debe conocer las controversias, previa proposición por parte de una "entidad territorial de Derecho Público" y por conducto del Ministerio de Gobierno.

Sería interesante conocer la definición exacta de "entidad territoral de Derecho Público"; pero más allá de aquello, es importante anotar que, por los motivos antes expuestos, la CELIR únicamente ha podido emitir sus fallos, respecto de cuatro problemas: Zamora-Gualaquiza, Pichincha--Esmeraldas, Guayas-Chimborazo y Guayas-Cañar.

El tratamiento que han recibido estos litigios jurisdiccionales, por Ley ha sido similar a los de cualquier juicio ordinario, con los plazos y términos de las diferentes etapas, lo que ha hecho que éstos se demoren de dos a ocho años; además, como sucedió en el caso Guayas-Cañar, al ser conocido en segunda instancia por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, en virtud de una apelación; dicho organismo consideró que la CELIR no tenía competencia para haber conocido el caso y declaró nulo todo el proceso volviendo el problema a fojas cero, luego de más de seis años de estudios.

La sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el litigio jurisdiccional antes indicado, de fecha del 22 de enero de 1985 (anexo No 2), textualmente, señala:

"... en el Registro Oficial No 584 las Leyes Nos 141 y 142, en cuyas disposiciones transitorias se dice: "PRIMERA.- La Cámara Nacional de Representantes conformará una comisión multipartidista, a la que se integran tres delegados por cada uno de los Consejos Provinciales del Guayas y del Cañar, que en el plazo de 180 días calendario desde que entre en funciones, presentará el correspondiente proyecto de señalamiento de límites definitivos del Cantón La Troncal para su aprobación por la Cámara Nacional de Representantes o el Plenario de las Comisiones Legislativas". TERCERO: En cumplimiento a los decretos mencionados, el Presidente del H. Congreso Nacional, según constancia procesal de fs. 62 del cuaderno de segunda instancia ha procedido a integrar la Comisión Multipartidista a fin de que presente el correspondiente proyecto de señalamiento de límites defintivos entre los cantones La Troncal y el Triunfo, para la aprobación del

Plenario de las Comisiones Legislativas. CUARTO: Es evidente que las leyes últimamente citadas son especiales y posteriores al Decreto Ley del Consejo Supremo de Gobierno No 1189, publicado en el Registro Oficial No 291 de 9 de marzo de 1977, en consecuencia en aplicación a las normas pertinentes del Código Civil, prevalecen sobre dicha Ley General. Por lo tanto la Comision Especial de Límites Internos de la República carceció de jurisdicción y competencia para conocer en primera instancia la demanda de fijación de límites territoriales entre la Provincia de Guayas y la Provincia del Cañar, en lo que tiene relación con los Cantones La Troncal y el Triunfo; como carece igualmente este tribunal para conocer y resolver en segunda instancia el presente litigio. En tal virtud, la Sala se inhibe de su conocimientoy ordena el archivo de la causa. Notifíquese."

Es menester deja en claro que la CELIR, en este caso, en base a las atribuciones que le faculta la Ley, fijó los límites interprovinciales entre Guayas y Cañar, lo que es materia distinta de lo que tratan las Leyes Nos 141 y 142 de 1977, que se refieren a límites cantonales, particularmente a los de las Jurisdicciones del Triunfo y la Troncal; además, la Comision Legislativa a la que se le encomendó la fijación de los límites intercantonales referidos, nunca cumplió tal cometido, a pesar de contar con un plazo específico; por último debo destacar, que la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de ninguna manera contribuye a las solución del problema.

Con respecto a este punto, es menester indicar que el Decreto-Ley de constitución de la Comisión Especial de Límites Internos de la República, por mandato expreso contenido en el Art. 8vo. de la misma, derogó todas las

disposiciones legales y reglamentarias que se le opusieren; sin embargo, en la Ley de Régimen Provincial, aún en la actualidad se codifica el Art. 4to., que establece otra Comisión y procedimiento para la solución de los litigios que se presentaren en la fijación de límites interprovinciales o intercantonales, causando así mismo confusión y desconcierto.

Si la Ley de Régimen Provincial fue expedida el 4 de Febrero de 1969, es evidente que ésta quedó reformada por la otra norma de igual categoría jurídica pero de expedición posterior como es la de la Comisión Especial de Límites, de 1977.

La CELIR actúa también como asesora técnica del Congreso Nacional y del Ministerio de Gobierno, para la creación de nuevas provincias, cantones y parroquias, en virtud de disposiciones contenidas en el Decreto Supremo, No. 1189 de febrero 28 de 1977 y en la Ley de Régimen Municipal, siendo éstas las siguientes:

Decreto Supremo No. 1189 (28-II-1977), Art. 2do.:

"Art. 2do.-.....Así mismo será obligatorio su informe razonado para la creación de provincias, cantones y parroquias de la República, conforme a la Ley de División Territorial, informe que lo solicitará los organismos competentes con la oportunidad debida."

Ley de Régimen Municipal:

"Art. 4to.-.....Para crear Municipios, y por lo tanto para darles existencia legal, se requiere:..... 6to. Informe del respectivo Consejo Provincial y de la Comisión Especial

de Límites Internos de la República. Este último versará únicamente sobre el área territorial y sus límites."

"Art.11.- Para la creación de parroquias rurales se deberán cumplir las siguientes condiciones:....d)... informe del respectivo Consejo Provincial; de la Comisión Especial de Límites Internos de la República, sobro el área territoral y sus límites..."

Mas el criterio técnico de la CELIR, por tener únicamente un carácter de asesoramiento, no ha sido observado ni recogido totalmente por las Instituciones del Estado que tienen capacidad decisoria, así, como ejemplo, vale anotar que en el presente año, se crearon dos cantones con jurisdicciones parcialmente superpuestas, pese a los informes y advertencias de la Comisión de Límites, éstos son los de Cumandá en la Provincia de Chimborazo y Marcelino Maridueña en la Provincia del Guayas.

De acuedo a lo tratado hasta el momento la competencia de fijar los límites de cantones y parroquias la tienen el Congreso Nacional y los Concejos Cantonales, respectivamente, contando con el asesoramiento de la CELIR. En el caso de litigios o controversias jurisdiccionales legalmente planteadas, la competencia le asiste a la Comisión de Limites Internos, como Juez de Primera Instancia y al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, como Juez de Segunda Instancia. Pero existe otra disposición legal que hace referencia a la determinación de linderos jurisdiccionales político-administrativos; ésta la encontramos en el Art. 8vo. de la Ley de la Cartografía Nacional que dice:

"Art. 8.- El Ministerio de Gobierno, a través del

organismo competente, tendrá a su cargo **la delimitación jurisdiccional político-administrativa provincial, cantonal, parroquial, seccional** y el trazado en las cartas de las líneas demarcatorias para circunscribir a dichas jurisdicciones."

La Ley de la Cartografía Nacional fue aprobada el 17 de julio de 1978.

Como complemento a esta Ley tendría que emitirse un Acuerdo Ministerial en el que se indique de manera expresa, cual sería el "organismo competente" que a nombre del Ministerio de Gobierno, se encargaría de la delimitación jurisdiccional, entendiéndose que de hecho sería la Comisión Especial de Límites Internos de la República, que es una entidad adscrita a dicho Ministerio.

Pero luego de cumplirse con esa formalidad ¿acaso no se produciría una superposición de funciones?. ¿Qué organismo tendría en sí la potestad de fijar límites jurisdiccionales político-administrativos: el Congreso, los Concejos Cantonales, el Ministerio de Gobierno, la Comisión Especial de Límites?

Esto debe ser analizado y adecuadamente aclarado; no obstante a mi criterio, y en consideración a las experiencias hasta ahora tenidas, creo que de las diferentes alternativas planteadas, la que se encuentra mejor preparada y en condiciones de afrontar esta tarea, es la Comisión Especial de Límites Internos.

2.3.- Los Gobiernos y Organismos Seccionales.

Los Gobiernos y Organismos Seccionales de las jurisdicciones político-administrativas provinciales, cantonales y parroquiales, se encuentran determinados en la Constitución del Estado en base a dos Regímenes: el Dependiente y el Autónomo; así:

"SECCION II.- DEL REGIMEN SECCIONAL DEPENDIENTE.- Art.- 119.- Dependientes de la Función Ejecutiva, en las provincias hay un Gobernador; en los cantones, un Jefe Político; y, en las parroquias, un Teniente Político, de conformidad con la Ley".

"SECCION III.- DEL REGIMEN SECCIONAL AUTONOMO.- Art.- 120.- En cada provincia hay un Consejo Provincial con sede en su capital. Sus miembros son elegidos por votación popular, directa y secreta. El Prefecto Provincial, elegido en la misma forma, es la autoridad ejecutiva, que con sólo voto dirimente, preside el Consejo. Este organismo propende al progreso de la Provincia y a su vinculación con los organismos centrales.- Art. 121.- Cada Cantón constituye un Municipio. Su gobierno está a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros son elegidos por votación popular, directa y secreta, con arreglo a la Ley.- " En los concejos de las capitales de provincias y en los demás que reunan los requisitos de población y presupuesto exigidos por la ley hay un Alcalde elegido por votación popular directa y secreta quien preside el concejo, con sólo voto dirimente.- Art. 122.- los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. La Ley determina su estructura, integración y funcionamiento y da eficaz aplicación al principio de la autonomía; propende al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y municipal; y , determina las atribuciones y deberes de los consejos

provinciales y los municipios.- Puede establecer distintos regímenes atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada circunscripción. Sus rentas no pueden ser inferiores a las actuales y se incrementarán de acuerdo con la Ley.- Solo en virtud de ley, puede imponerse deberes y regulaciones a los consejos provinciales o a los Municipios. Ningún funcionario o autoridad extraños intervendrán en su administración.- Art. 123.- Los consejos provinciales y los municipios pueden asociarse transitoria o permanentemente para alcanzar sus objetivos comunes.- La ley regulará el régimen del Distrito Metropolitano.- Art. 124.- La facultad legislativa de los consejos provinciales y de los municipios se manifiesta en ordenanzas.- Los Prefectos Provinciales, los Alcaldes Municipales, los Consejeros Provinciales y los Concejales Municipales serán elegidos para un período de cuatro años. El procedimiento para la renovación de los organismos seccionales será establecido en la Ley."

En referencia a las normas constitucionales transcritas, vale indicar que en el artículo 119, al hablar del Régimen Seccional Dependiente, solo hace mención a la Función Ejecutiva, cuando deberían indicar, aunque sea de manera general, la estructura seccional dependiente de las tres Funciones del Estado; así por ejemplo, a nivel de la Función Jurisdiccional, las Cortes Superiores, los Juzgados y Tribunales (que desde luego si se los cita en el artículo 98 de la Constitución); o a nivel de la Función Legislativa, debería hacer referencia a los Representantes Provinciales (a los que se los nombra en el artículo 56 de la misma Carta Política).

En cuanto al Régimen Seccional Autónomo, la actual Constitución ya no señala la existencia y estructuración de

las Juntas Parroquiales, como lo hacía la anterior Carta Política de 1967, en su artículo 243. Claro que la Ley de Régimen Municipal, en el Capítulo VIII, al indicar los Organismos Auxiliares del Concejo, desde el artículo 139 hasta el 148, define a éstas y las regula; pero nuevamente nos encontramos ante una interrogante: Los gobiernos seccionales ¿pueden y deben ser creados y regulados por leyes?, o por lo menos su existencia debería estar constando en la Constitución.

No nos olvidemos que ésto da la pauta para que, en el caso del Distrito Metropolitano de Quito, se plantee la existencia de nuevas jurisdicciones político-administrativas, con sus propios gobiernos seccionales autónomos, como ya se ha tratado anteriormente.

2.4.- Competencia, requisitos y procedimientos para la creación de jurisdicciones político-administrativas.

2.4.1.- Competencia

Anteriomente hice el análisis de los Organismos que tienen la facultad y competencia de fijar límites jurisdiccionales político-administrativos, lo cual tiene directa relación con lo que trataré a continuación, es decir las Funciones, Organismos y Autoridades que tienen la competencia de crear nuevas jurisdicciones político-administrativas. Por facilidad del estudio, primero me referiré a lo que corresponde a provincias, luego a los cantones y a las parroquias.

En la legislación ecuatoriana vigente, no existe ninguna disposición constitucional ni de otra índole, que determine cuál es la Función, Organismo o Autoridad, con la facultad de

crear provincias. A pesar de ello, es menester destacar que, en el año de 1989, el Congreso Nacional, creó la Provincia de Sucumbíos, en la Región Amazónica. Para ello, posiblemente se aplicó un principio de "jurisprudencia", ya que desde los inicios del Estado del Ecuador, esta competencia le asistió al Poder, hoy Función Legislativa. Esta facultad, estuvo expresamente señalada en la anterior Carta Política, vigente hasta el año de 1978, en su artículo 132, cuando anotaba, como una atribución privativa del Senado, en el inciso 12, la de erigir provincias. Este es un vacío jurídico que debe ser solventado.

En lo que concierne a cantones, la competencia para crear este tipo de jurisdicciones, le asiste al Congreso Nacional, de acuerdo al artículo 59, Literal "l" de la Constitución en concordancia con el artículo 4to. de la Ley de Régimen Municipal (anteriormente transcritos); además, interviene el Presidente de la República, en virtud de lo que señala el literal "b" del artículo 78 de la Constitución, cuyo texto es el siguiente:

"78.- Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:.....b) objetar, sancionar, promulgar y ejecutar las leyes que expidan la Cámara Nacional de Representantes o el Plenario de las Comisiones Legislativas;".

En cuanto a la creación de parroquias, debo señalar que es competencia de los Municipios del país, con aprobación del Ministerio de Gobierno, según lo establecen: el inciso 37 del artículo 64 de la Ley de Régimen Municipal, y el artículo 21 de la Ley de División Territorial.

Con respecto al Distrito Metropolitano de Quito, estaría por establecerse si dicha jurisdicción tendrá o no subjurisdicciones y los Organismos y Autoridades que las podrían crear; no obstante, cabe recordar que, como analicé en los inicios del presente capítulo, el Municipio de Quito ha elaborado un anteproyecto de Ley que al momento está en conocimiento del Congreso Nacional.

2.4.2.- Requisitos vigentes para la creación, supresión y fusión de jurisdicciones político-administrativas.

De igual manera que en el caso anterior, me referiré por separado a los requisitos legales existentes tanto para la creación de provincias, como para la existencia de nuevos cantones y parroquias.

2.4.2.1.- Requisitos para la creación, supresión y fusión de provincias.

No se han establecido juríricamente requisitos para la creación de provincias, excepto por la disposición contenida en el artículo segundo del Decreto Supremo No. 1189 de febrero 28 de 1977, que expresa:

"Art. 2.- A la Comisión Especial de Límites se le atribuye jusrisdicción .....Así mismo, será obligatorio su informe razonado para la creación de provincias, cantones y parroquias de la República, conforme a la Ley de División Territorial, informe que lo solicitarán los organismos competentes, con la oportunidad debida".

La única provincia que se ha creado en los años de existencia de la CELIR, es la de Sucumbíos (1989).

Por ser la norma legal antes transcrita muy general y al no existir, como he indicado, requerimientos jurídicamente establecidos, la Comisión Especial de Límites Internos de la República, presentó en su informe emitido en 1988, un diagnóstico integral del ámbito de la provincia planteada, que consideraba: aspectos físicos y de infraestructura, otros de carácter social, económico, de control y gestión administrativa, financieros, etc. Los temas indicados merecieron un detenido análisis y evaluación, lo que inclusive permitió reestructurar el área jurisdiccional de la misma.

La CELIR se pronunció favorablemente en relación a la creación de esta provincia, no obstante señaló su preocupación respecto del costo que aquello demandaría del Estado, así se anotó:

".....Esto constituiría un elevado egreso al erario fiscal, dada la crisis económica actual por la que atravieza el País."

Conviene destacar al respecto , que el Congreso Nacional no acogió totalmente la propuesta de linderación técnica formulada por la Comisión de Limites, e integró a dicha jurisdicción algunos sectores ubicados en la margen izquierda del Río Napo, que están directamente vinculados con la Cabecera Cantonal Fco. de Orellana, haciendo que pasen a formar parte del Cantón Shushufindi, sin que cuenten con una vía de comunicación directa.

2.4.2.2.- Requisitos para la creación, supresión y fusión de cantones.

Los requisitos para la creación de jurisdicciones

cantonales, se encuentran establecidos desde el artículo cuarto al noveno de la Ley de Régimen Municipal vigente; a continuación analizo cada uno de ellos:

"Art. 4.- Corresponde al Congreso Nacional crear, suprimir o fusionar Municipios y fijar sus límites.- Para crear Municipios, y por lo tanto para darles existencia legal, se requiere:.- 1o.- Población residente no menor de cincuenta mil habitantes en la extensión territorial, de los cuales cuando menos diez mil deberán estar domiciliados en la ciudad que ha de ser cabecera del cantón.- De estos requisitos se podrá prescindir para la creación de cantones en las provincias fronterizas, de la Región Amazónica y la de Galápagos.- 2o.- Territorio proporcionado a la población, con recursos indispensables que permitan el establecimiento de servicios públicos esenciales y, además, susceptibles de ser circunscritos, en lo posible, por linderación natural. La demarcación del territorio cantonal o las modificaciones de sus linderos y extensiones lo hará el Congreso Nacional, de acuerdo con las conveniencias nacionales y locales.- 3o.- Capacidad económica suficiente para sufragar los gastos del funcionamiento ordinario de la administración local y, especialmente, para asegurar el establecimiento y atención de los servicios públicos esenciales del nuevo Municipio. 4o.- Petición expresa para que se cree o establezca el nuevo cantón, presentada por la mayoría de los moradores que tuvieren por lo menos dieciocho años de edad.- 5o.- Que la creación del nuevo Municipio no prive a los existentes de ninguno de los tres primeros requisitos de este artículo.- 6o.-Informe del respectivo Consejo Provincial y de la Comisión Especial de Límites Internos de la República. Este último versará únicamente sobre el área territorial y sus límites. Si en el plazo de 60 días, contados a partir de la

fecha de recepción del expediente de cantonización el Consejo Provincial no presentare el informe, se prescindirá del mismo."

En referencia al primer inciso del artículo cuarto, se debo anotar que, según un estudio realizado por la Comisión Especial de Límites Internos de la República en el año de 1988, el 74% de los cantones existentes en aquel entonces tenían poblaciones inferiores a los 50.000 habitantes, claro que en este grupo se incluían los pertenecientes a provincias fronterizas, amazónicas y la de Galápagos. NINGUNO de los cantones creados desde que entró en vigencia esta disposición (1966), ha cumplido con este requisito, desde luego sin contar aquellos casos que en virtud del mismo estaban exentos; sólo el Cantón Durán (creado en la Provincia del Guayas en 1985) se aproximó a dicho requerimiento al contar en el año de su instauración con 47.768 habitantes, de los cuales casi la totalidad eran moradores del área urbana de su Cabecera Cantonal.

Realmente es muy significativo el número de cantones que se han creado, especialmente en los últimos quince años, con cifras poblacionales totales que han fluctuado apenas entre el diez y veinte por ciento del requisito establecido en la Ley; entre ellos están los de: Cevallos, Tisaleo y Mocha, en la Provincia de Tungurahua; Balao, Baquerizo Moreno, Santa Lucía y Palestina, en la provincia de Guayas; San Fernando, Deleg y Chordeleg, en la Provincia de Azuay; El Tambo en la Provincia de Cañar, etc., etc. De igual manera, a nivel de las Cabeceras Cantonales, éstas tampoco han cumplido con el requerimiento de 10.000 habitantes que señala la Ley, llegando únicamente a cifras que fluctúan entre el cinco al veinte por ciento de la misma. Un ejemplo de esto último es

el caso del Cantón Deleg, creado en el presente año (1992), cuya Cabecera Cantonal tiene una población igual a 558 habitantes.

Se puede observar entonces que los requisitos poblacionales, en la práctica no han sido observados por estar demasiado alejados de la realidad demográfica del país; a mi criterio, ni siquiera han constituido una referencia; así lo demuestra la notable diferencia existente entre éstos y las cifras de población de los cantones creados.

En cuanto a la excepción que establece la Ley al eximir de los requerimientos poblacionales aquellos proyectos de nuevas jurisdicciones que se encuentran en las provincias fronterizas, amazónicas y la de Galápagos, se debe advertir dos situaciones:

- Existen algunos sectores que, perteneciendo a provincias fronterizas, se encuentran al interior del país, no obstante, según lo dispuesto en la Ley también están exentos del requerimiento poblacional. En virtud de aquello, se han creado jurisdicciones como son los cantones: El Chaco, en la Provincia del Napo, Chilla y Atahualpa, en la Provincia de El Oro, Atacames en la Provincia de Esmeraldas, etc.

- No es conveniente generalizar los requisitos de población para todo el territorio del país, ya que en éste existen sectores o zonas con características particulares; pero tampoco considero que es la mejor alternativa la adoptada en la ley vigente, es decir, que se prescinda del mismo, en los casos indicados. Se deben establecer requisitos diferenciados en base a una zonificación

integral del país que considere algunos parámetros, pero estos requerimientos deben constar en la ley, para evitar que se creen jurisdicciones sin mayor justificación.

En lo que corresponde al segundo inciso del artículo cuarto, es procedente analizar por separado los cuatro puntos que en éste se señalan:

¿Cómo se puede interpretar la exigencia de que exista un "territorio proporcionado a la población"? Una primera idea sería, la de una relación directa entre población y territorio; en otras palabras, a mayor población, mayor territorio y viceversa; pero ésto no sería completo si no se consideran las actividades que desarrollan los habitantes; es decir, no es el mismo territorio el que requiere un número determinado de personas que fundamentalmente se dedican a actividades agropecuarias, de otras que están vinculadas con actividades industriales, de servicios o mineras. Aún en una zona homogénea, por ejemplo agrícola, pueden existir diferencias en base a los diferentes tipos de cultivo, productividad del suelo y otros.

Este requisito tendría también íntima relación con políticas de distribución poblacional a nivel nacional. El Estado debería controlar la proliferación de asentamientos poblacionales, por ejemplo, en sectores que requieren ser preservados por motivos ecológicos; o por el contrario, podría incentivar una mayor concentración poblacional en sectores que tienen amplios potenciales productivos.

Todo ésto nos conlleva a establecer nuevamente la necesidad de que se zonifique el país y se determinen índices referenciales de relación entre población y territorio, es

decir, densidades poblacionales en base a un estudio que considere no sólo la situación actual, sino la potencial del futuro. En todo caso, se evidencia que la Ley vigente nos presenta un enunciado muy general, sujeto a múltiples interpretaciones.

En el mismo inciso segundo del artículo cuarto, se plantea que el territorio debe contar " con recursos indispensables que permitan el establecimiento de servicios públicos esenciales". Este es un factor muy importante; claro que se presta para diferentes interpretaciones de lo que sería "servicios públicos esenciales" y "recursos indispensables"; sin embargo, tiene relación con necesarios programas de autofinanciamiento de los gobiernos seccionales, no sólo para los gastos corrientes, sino también, para la ejecución de obras. En la actualidad un número mayoritario, especialmente de Municipios, se han constituído en verdaderas "cargas" para el Estado; su funcionamiento está casi totalmente supeditada a las asignaciones presupuestarias del gobierno central, ésto es, las del Fondo Nacional de Participaciones y de las Regalías del Petróleo. Entonces se requiere que se haga, para cada proyecto de creación de una jurisdicción político-administrativa, un estudio técnico pormenorizado; sin embargo, la Ley no establece este requisito y menos aún, el organismo que tendría la competencia y responsabilidad de efectuarlo.

El tercer factor contemplado en el segundo inciso del artículo cuarto, es el que hace referencia al "territorio ..... susceptible de ser circunscrito, en lo posible, por linderación natural". Desde el punto de vista técnico, todos los proyectos de creación de nuevas jurisdicciones político-administrativas cumplirían con este requisito; no obstante la

Ley no obliga a que las provincias, cantones y parroquias tengan límites perfectamente definidos, técnicamente descritos y que en lo posible que sigan por accidentes naturales. Al no existir tal exigencia, el Congreso Nacional en múltiples ocasiones no ha recogido las delimitaciones propuestas por la Comisión Nacional de Límites Internos de la República, y ha sido dicho organismo el que ha establecido límites generales y sin ninguna precisión, creando mas bien problemas jurisdiccionales político-administrativos, como es el caso de los límites del Cantón Balao en la Provincia del Guayas, que han agudizado un delicado conflicto existente entre las provincias de Guayas y Azuay.

Lo antes indicado tienen relación con el cuarto y último punto del inciso segundo del artículo cuarto, el cual establece, que "La demarcación del territorio cantonal o las modificaciones de sus linderos y extensiones las hará el Congreso Nacional, de acuerdo con las conveniencias nacionales y locales".

El Congreso Nacional y particularmente la Comisión de lo Civil y Penal, que es la encargada de estudiar y analizar las modificaciones de la estructura jurisdiccional político-administrativa, no cuenta con una unidad técnica que pueda efectuar los estudios respectivos para la fijación de límites político-administrativos; si bien la Comisión Especial de Límites es la entidad asesora técnica para estos casos, ha de preguntarse ¿ Quién determina los límites cuando el Congreso Nacional no está de acuerdo con las propuestas de Límites formuladas por la CELIR?

Eventualmente puede existir un diputado o asesor que conozca sobre el tema, pero en la mayoría de los casos, las

modificaciones se han efectuado casi sin ningún criterio técnico, de allí que se ha producido muchos errores de: descripción, indefiniciones, superposiciones de los ámbitos jurisdiccionales, etc..

El tercer inciso del artículo cuarto de la Ley de Régimen Municipal dice:

"3o. Capacidad económica suficiente para sufragar los gastos del funcionamiento ordinario de la administración local y, especialmente, para asegurar el establecimiento y atención de los servicios públicos esenciales del nuevo Municipio".

Este requerimiento ratifica el indicado en el inciso segundo; sin embargo, a las observaciones antes señaladas se puede agregar que, el aspecto económico-financiero es fundamental, para que la creación de nuevas jurisdicciones no represente solamente un "cambio de membrete", sin ninguna posibilidad real de generar un cambio o de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, con una adecuada organización político-administrativa; caso contrario,puede servir únicamente, para que se genere una burocracia que no cuenta con medios para efectuar obras. Insisto por lo tanto que esta disposición debería ser más preciza y señalar montos aproximados de autofinanciamiento, así como el organismo u organismos encargados de establecer si se cumple o no con el requisito.

El cuarto inciso del artículo cuarto señala:

"4.- Petición expresa para que se cree o establezca el nuevo cantón, presentada por la mayoría de los moradores que

tuvieren por lo menos dieciocho años de edad".

Este requisito, que particularmente lo considero adecuado, establece un procedimiento para verificar su cumplimiento, pero únicamente "en casos de duda"; así, el artículo 6to. de la Ley de Régimen Municipal dispone:"Art. 6.- En casos de duda u oposición se podrá establecer la existencia de la mayoría de que trata el numeral 4to. del Art. 4, mediante plebiscito realizado por el Tribunal Supremo Electoral, a pedido del Congreso Nacional".

En varias ocasiones, la Comisión Especial de Límites ha constatado casos de duplicidad de firmas, firmas de menores de edad, "firmas " de personas ya fallecidas, o respaldos de personas que no residen en el lugar; sin embargo, por el alto costo que representa el realizar un plebiscito, no se han efectuado las constataciones que manda la Ley; en tal virtud, el requerimiento en referencia, en la mayoría de los casos se lo incumple.

A continuación viene un numeral que es realmente sorprendente, su texto dice:

"5.- Que la creación del nuevo Municipio no prive a los existentes de ninguno de los tres primeros requisitos de este artículo."

Si a lo largo del presente análisis he observado, que la mayoría de cantones existentes no cumplen con los requisitos, especialmente de población, territorio proporcionado y adecuadamente delimitado, ni con recursos suficientes; es evidente pensar que las nuevas jurisdicciones cantonales que se crean, no sólo que no cumplen con los requerimientos

legales, sino que además reducen, en algunos casos de manera significativa, la población, ámbito jurisdiccional, recursos, etc., de los cantones existentes.

El numeral 6.- del artículo cuarto de la Ley en estudio señala:

"6.- Informe del respectivo Consejo Provincial y de la Comisión Especial de Límites Internos de la República. Este último versará únicamente sobre el área territorial y sus límites. Si en el plazo de 60 días, contados a partir de la fecha de recepción del expediente de cantonización el Consejo Provincial no presentare el informe, se prescindirá del mismo."

El texto del numeral 6.- es el resultado de dos reformas a la Ley, la primera realizada en 1982 y la otra en 1985. Anteriormente se requerían informes favorables tanto de la CELIR, como del Consejo Provincial respectivo.

Como la ley no señala ni especifica el o los organismos que se encargarían de establecer el cumplimiento o no de los requisitos de población, recursos económicos y financieros, etc; la Comisión Especial de Límites, a más de tratar en sus informes sobre el ámbito jurisdiccional y sus límites, había asumido esa tarea; ésto motivó, que la mayoría de los informes de la CELIR sean desfavorables. Con las reformas, en primer lugar ya no se requiere que el informe sea favorable y además, se solicita de manera expresa, que los informes de la Comisión Especial de Límites se refieran únicamente al área territorial y sus límites.

Los informes de los Consejos Provinciales, casi en la totalidad de los casos, eran favorables; ningún Prefecto o

Consejero Provincial querían "granjearse la antipatía" de un determinado sector poblacional, por oponerse a un proyecto de cantonización; en el mejor de los casos, cuando existía conciencia de la inconveniencia de crear tal o cual cantón, no se emitián los informes; pero con la reforma, ya no se puede dar esa posibilidad, ya que da orígen a que se prescinda del mismo.

Parece que ha existido la premeditada intención de facilitar la proliferación de cantones, haciendo de la "fiebre de cantonizaciones" una verdadera "epidemia".

El artículo 5 de la Ley indica lo siguiente:

"Art. 5.- En el Decreto de creación del nuevo Municipio no podrá asignarse bienes del dominio privado pertenecientes a otro u otros Municipios".

Este artículo es realmente inconsulto, si se parte de la definición de "bienes del dominio privado" que se especifica en el artículo 265 de la Ley de Régimen Municipal; así por ejemplo los bienes vacantes, especialmente los caminos abandonados o rectificados, que son bienes de dominio privado, quedarían formando parte del patrimonio de un cantón, a pesar de estar ubicados en otro.

En cuanto al artículo sexto de la ley, vale recordar que ya lo analizamos por tener relación con el numeral cuarto del artículo cuarto.

Los artículos séptimo y octavo de la Ley se refieren a la facultad que tiene el Congreso de suprimir y fusionar dos o más Cantones; el primero de ellos dice:

"Art. 7.- El Congreso Nacional considerará, a petición del Ministro del Gobierno, la supresión de un Municipio, cuando dejare de llenar cualquiera de los tres primeros requisitos del Art. 4 y si además se cumplieren las siguientes condiciones: 1ra.- Presentación de una solicitud suscrita por lo menos por el cincuenta por ciento de los vecinos del cantón, mayores de dieciocho años; y, 2da..- Decisión plebiscitaria favorable a la supresión.- Decretada la Supresión de un Municipio, el Congreso Nacional anexará sus parroquias a los cantones vecinos, atendiendo a los intereses de ellas y a los de la Nación".

Al respecto debo anotar que en los últimos quince años, se ha presentado un solo caso de petición de supresión de un cantón, el del Penipe, perteneciente a la Provincia del Chimborazo. Excepto por la decisión plebiscitaria, dicha petición cumple con todos los requisitos, sin embargo no ha merecido ningún pronunciamiento del Ministerio de Gobierno ni del Congreso Nacional.

Es importante meditar respecto del contenido de la presente disposición, cuando el mayor porcentaje de los cantones existentes no cumplen con los requisitos de ley; ¿hasta qué punto se aplica o es conveniente aplicarla?

El texto del artículo octavo de la Ley en referencia es:

"Art. 8.- Así mismo, el Congreso Nacional podrá fusionar dos o más Municipios o segregarlos parcialmente para agregar la parte segregada a otro colindante, cumpliendo las dos condiciones señaladas en el artículo anterior.- Si en alguno de estos casos resultare un Municipio dentro del territorio de más de una provincia, el Congreso Nacional determinará en

cuál de ellas quedará comprendido"

Este es un artículo de significativa importancia, ya que en su contenido lleva implícita una idea de evaluación periódica de funcionalidad por parte del Estado. Si lo fundamental es el bienestar social y la mejor posibilidad de desarrollo, esta disposición permite que existan modificaciones en los ámbitos jurisdiccionales cantonales y provinciales, ratificando lo que señala la Constitución en el artículo 117: "Las demarcaciones de las provincias, cantones y parroquias no otorgan ni quitan territorio". Sin embargo, no ha sido factible su aplicación; cada cantón y cada provincia pretende mantener su "territorio" invariable, aún cuando ésto da lugar a problemas al Estado ecuatoriano y a los mismos moradores de algunos sectores.

La Provincia de Sucumbíos, por ejemplo, no acepta que el Cantón de igual nombre pase a formar parte de la Provincia del Carchi, a pesar de su cercanía e íntima relación socioeconómica y aún administrativa; ello hace que los habitantes de la indicada jurisdicción cantonal deban pasar obligatoriamente por las Provincias de Carchi, Imbabura; Pichincha y Napo, para efectuar algún trámite en su Capital Provincial de Nueva Loja, en virtud de que no cuentan con una vía de comunicación directa.

Los sectores de La Concordia, la Unión, la Independencia, Villegas, Monterrey, Bocana del Bua y otros, que constituyen una sola unidad socio-económica, han sido divididos jurisdiccionalmente entre dos provincias, las de Pichincha y Esmeraldas; y los linderos político-administrativos vigentes, en la práctica no son respetados. Estos casos, al igual que muchos otros, podrían ser resueltos en virtud del artículo en

análisis, si fuera adecuadamente aplicado.

El artículo noveno de la Ley de Régimen Municipal, es la última disposición relacionada con la estructuración jurisdiccional político-administrativa a nivel cantonal, y se refiere a posibles cambios temporales o definitivos de una Cabecera Cantonal; su texto es el siguiente:

"Art. 9 .- La cabecera del Municipio podrá ser trasladada temporalmente a otro lugar mediante resolución del Ministerio de Gobierno, dictada a petición del respectivo Concejo Cantonal, cuando las circunstancias lo exigieren.- La cabecera del Municipio podrá ser trasladada definitivamente a otro lugar, mediante Decreto del Congreso Nacional, expedido a petición del Ministerio de Gobierno y siempre que se cumplieren las condiciones señaladas en el Art. 7."

La norma jurídica en referencia tiene relación con una adecuada selección de las Cabeceras de los nuevos cantones. Para ilustrar esta afirmación se puede citar, como ejemplo, lo que sucedió en el Cantón Gonzalo Pizarro, perteneciente en la actualidad a la Provincia de Sucumbíos.

Cuando se planteó la creación de esta jurisdicción, la Comisión Especial de Límites, en base a un estudio técnico, recomendó que su Cabecera se localice en la ciudad de "Lumbaqui", considerando principalmente factores como: ubicación de la misma con respecto al ámbito cantonal, la distribución poblacional, la posibilidad de interelación con los distintos sectores del cantón, etc. El Congreso Nacional designó como Cabecera a la ciudad de El Dorado de Cascales, ubicada en el extremo sur-oriental del Cantón, prácticamente en el límite con el Cantón Lago Agrio. La decisión del

Congreso no fue del agrado de la mayoría de la población del nuevo Cantón debido a las dificultades de inter-relación.

En marzo de 1987, cuando se produjo el movimiento sísmico que destruyó el puente sobre el río Aguarico, la Cabecera del Cantón Gonzalo Pizarro quedó prácticamente aislada. Ante esta circunstancia y sin que exista, en primera instancia, la resolución del Ministerio do Gobierno, el Concejo Cantonal respectivo trasladó temporalmente la Cabecera Cantonal a Lumbaquí. Cuando pasó la emergencia y aún en oposición a las disposiciones del Ministerio de Gobierno, el Concejo Cantonal se negó a retornar a el Dorado de Cascales, produciéndose un conflicto social y político, de tal magnitud que, para solucionarlo, el Congreso Nacional se "vió obligado" a crear otro Cantón, el de Dorado de Cascales.

En general los traslados de Cabeceras Cantonales han ocasionado graves disturbios sociales, de allí que, si bien es importante que la Ley contemple esta posibilidad, su aplicación debe ser cuidadosamente estudiada.

2.4.2.3.- Requisitos para la creación, supresión y fusión de parroquias.-

Corresponde ahora tratar sobre los requisitos para la creación, supresión y fusión de parroquias. Las disposiciones al respecto están contenidas en el artículo once de la Ley de Régimen Municipal, cuyo texto es:

"Art. 11.- Para al creación de parroquias rurales se deberán cumplir las siguientes condiciones: a) Población residente no menor de diez mil habitantes, de los cuales por lo menos dos mil deberán estar domiciliados en la cabecera de

la nueva parroquia. Por razones de interés nacional podrá prescindir de estos requisitos para la creación de parroquias en los cantones de las Provincias fronterizas, de la Región Amazónica y de la Provincia de Galápagos.- b) Area territorial suceptible de una demarcación natural, que no implique colisión con las parroquias colindantes, y con recursos suficientes para llenar su cometido; c) Existencia de un centro poblado que haga de cabecera parroquial, de características topográficas capaces de favorecer en ensanche apropiado de la población; y, d) Solicitud firmada por la mayoría de vecinos mayores de 18 años, informe del respectivo Consejo Provincial, de la Comisión de Límites Internos de la República sobre el área territorial y sus límites, y aprobación de la ordenanza de creación de la parroquia por el Ministerio de Gobierno.- En el caso del informe del Consejo Provincial, éste deberá ser favorable."

El proceso de creación de parroquias no ha tenido la misma celeridad que el de incremento de cantones; no obstante, tampoco en este caso se han observado los requisitos establecidos en la Ley, pudiéndose señalar lo siguiente:

- El mayor porcentaje de las parroquias creadas en los últimos 15 años, no ha cumplido con los requerimientos poblacionales determinados, tanto para el ámbito total, cuanto para la cabecera parroquial.

- Al igual que en el caso de los cantones, sería también conveniente que se establezcan requerimientos poblacionales para los proyectos de jurisdicciones ubicadas en las provincias fronterizas, amazónicas y en la de Galápagos, requisitos que desde luego serían diferentes a los del resto del país.

- Sería más práctico y objetivo que se exija, en sustitución del literal b, que las nuevas parroquias tengan sus límites totalmente definidos, técnicamente descritos y que en lo posible sigan por accidentes naturales, sin que causen problemas jurisdiccionales con las parroquias colindantes.

- En el literal c, no es correcto hablar de "ensanche apropiado de la población", lo correcto debería ser: de crecimiento urbano.

- En cuanto al primer punto del literal d, que hace referencia a la "solicitud firmada por la mayoría de los vecinos mayores de 18 años", también es importante que se establezca un procedimiento de verificación del cumplimiento de dicho requerimiento, que bien se lo podría efectuar con la participación del Registro Civil o del Tribunal Supremo Electoral.

A pesar de la existencia de los requisitos en estudio, se han creado parroquias que han incumplido práticamente todos, tal es el caso de la Parroquia Régulo de Mora, perteneciente al Cantón San Miguel de la Provincia de Bolívar, instaurada en el año de 1990, sin que se definan sus límites, ni se determine su Cabecera Parroquial.

Es importante observar que la Ley nada señala como requisitos para la creación de parroquias urbanas, ni tampoco para la supresión y fusión de parrquias rurales y urbanas.

¿ Cómo se puede explicar, la constante violación, particularmente de la Ley de Régimen Municipal, en el proceso de ampliación de la extructura jurisdiccional político-

administrativa ?

En parte, la respuesta la podemos encontrar en los procedimientos aplicados.

2.4.3.- Procedimientos para la creación de jurisdicciones político-administrativas.

Con respecto a la creación de provincias, no se estaría contrariando ni violando Ley o Norma Jurica alguna, en la medida que ninguna de ellas señala requisitos para la implantación de este tipo de jurisdiciones.

Para explicar lo que sucede con relación a los cantones, me permito transcribir a continuación el Art. 144 de la Constitución de la República de 1967, vigente hasta 1978, y que lamentablemente ya no consta en la actual Constitución:

"Art.144.- Los actos legislativos se expresan en leyes, decretos, acuerdos y resoluciones. Se entiende por Ley la norma de caracter obligatorio y permanente que versa sobre materia de interés general, y por decreto, la norma obligatoria que trata sobre objeto de interes particular, cuando crea, modifica o extingue derechos.- Se emplearán los términos resolución o acuerdo para la decisiones de mero trámite y para los actos no comprendidos en el inciso anterior."

Siguiendo un orden lógico jerárquico de la normativa legal, ha sido la Constitución la que ha definido la estructura jurisdiccional político-adminstrativa del País; mediante Leyes se han regulado los diferentes tipos de jurisdiciones, su estructura interna, gobierno, requerimientos para tener

las diferentes categorías o perderlas; de allí que las jurisdicciones en sí deberían crearse por Decretos, los mismos que se subordinarían a las disposiciones, requisitos y más, que estén determinados en la Constitución y las leyes; de hecho, la creación de una nueva provincia o cantón constituye un punto de interés particular que crea, modifica y extingue derechos jurisdiccionales político-administativos.

Aún en la actualidad la Ley de Régimen Municipal nos habla en su artículo quinto, del "**Decreto** de creación del nuevo Municipio"; así mismo el artículo noveno señala que una Cabecera Cantonal puede ser trasladada difinitivamente a otro lugar, "Mediante **Decreto** del Congreso Nacional".

Sin embargo, el Congreso Nacional, en los últimos años, para dar curso favorable a la creación de muchas jurisdiciones especialmente cantonales que no han cumplido con los requisitos que determina la Ley de Régimen Municipal, las ha instaurado mediante Leyes, de tal manera que cada una de éstas, por ser normas de igual jerarquía legal y de fecha posterior, que versan sobre una misma temática, de hecho se han constituido en reformas parciales a la Ley de Régimen Municipal y por lo tanto no han requerido observar las disposiciones previstas en esta última.

Pero el Congreso Nacional no sólo a creado particulamente cantones mediante Leyes y Decretos, sino que ha pretendido crearlos por Resoluciones; así, en el año de 1967 emitió un Resolución Legislativa creando el "Cantón Velasco Ibarra" en la Provicia del Guayas. Posiblemente el objetivo era el de simplificar el procedimiento, ya que la Constitución vigente en aquel entonces, en su artículo 153 decía:

"Art. 153.- Los Acuerdos y Resoluciones del Congreso en Pleno o de las Cámaras serán expedidos en una sola discución, no requieren sanción del Presidente de la República, y se llevará a conocimiento de quien deba cumplirlos."

También se han presentado casos en los que el Congreso Nacional ha procedido a crear simultáneamente jurisdicciones cantonales y parroquiales. En 1988 por ejemplo, creó el Cantón La Joya de Los Sachas en la Provincia del Napo, integrado, entre otras, por la Parroquia Enokanqui; sin embargo, en la Ley expedida por la Función Legislativa, no se definían los límites de la indicada jurisdicción parroquial, ni siquiera se determinaba la localidad que sería se cabecera parroquial.

Teóricamente los Acuerdos Ejecutivos y Ministeriales de aprobación de las Ordenanzas Municipales que crean las parroquias, debían subordinarse a los Decretos de creación y delimitación de los cantones y provincias; mas en muchos casos ésto no se ha cumplido; como ejemplo tenemos el caso de la Parroquia Ponce Enriquez, creada en 1961 como parte del Cantón Santa Isabel de la Provincia del Azuay, sin observar el límite interprovincial entre Azuay y Guayas, fijado mediante un Decreto Supremo en 1896. Esto produjo que la señalada parroquia abarque casi en su totalidad, territorios de la Provincia del Guayas; afortunadamente dicha inconsistencia jurídica y jurisdiccional fue superada al incluirse a la Parroquia Ponce Enriquez como parte del Cantón Pucará, creado en 1988 como constitutivo de la Provincia del Azuay.

En sintesis, es importante que se determinen de manera muy precisa, los Organismos y Funciones que han de intervenir para el establecimiento de la estructura jurisdiccional

político-administrativa; sus atribuciones y limitantes; la secuencia del proceso; los tipos de normas jurídicas que se han de emitir; es decir, el procedimiento global que se aplicará para cada caso.

Procedimientos y requisitos para la modificación de la actual estructura jurisdiccional político-administrativa del Ecuador, son puntos básicos que deben merecer una atención especial, principalmente por parte del Congreso Nacional, para que sean establecidos jurídicamente y constituyan verdaderos itos que marquen el camino a seguir en tal proceso. En el siguiente capítulo se sugieren algunos parámetros que podrían ser tomados en cuenta en la determinación de los mismos.

CAPITULO III

3.- PARAMETROS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE NUEVOS REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA CREACION DE PROVINCIAS, CANTONES Y PARROQUIAS.

3.1.- Geopolíticos.

3.1.1.- Ubicación.

Para analizar este punto sería pertinente referirnos someramente a la Teoría de Ratzel, constituída sobre tres ideas básicas: espacio, posición y organización; los dos primeros conceptos determinan el valor geográfico y el último, el destino de cada parte del planeta. Si bien el espacio y la posición condicionan a sus habitantes, los habitantes, en este caso el Estado, tiene la posibilidad de orientar el destino y la utilización del espacio.

Al referirme a la ubicación, como parámetro para el establecimiento de requisitos para la creación de nuevas jurisdicciones político-administrativas, pretendo determinar la posibilidad y necesidad que tiene el aparato estatal, para orientar una organización espacial del Estado ecuatoriano tendiente a una mejor distribución poblacional y al aprovechamiento de los recursos de los diferentes sectores. He de citar tres ejemplos de áreas que, teniendo un alto potencial productivo, se encuentran hasta cierto punto subutilizados y abandonados: la primera se ubica al sur-este de la Provincia de Esmeraldas, otra sería la localizada al Este de la Provincia de Pastaza; y la tercera, es el extenso valle de Nangaritza en la Provincia de Zamora-Chinchipe, que inclusi

ve tiene una gran importancia estratégica.

Estas áreas, entre otras, podrían recibir un tratamiento temporal especial, para motivar su desarrollo; en ellas, el Estado debería actuar a la inversa de lo que hace con otros sectores del país; es decir, dotándoles de una infraestructura adecuada: vial, educativa, de salud, de comercialización, administrativa, etc., no como respuesta a la necesidad de una población ya existente, sino generando planificados acentameintos poblacionales lo que permitiría desconcentrar las grandes masas poblacionales que se localizan particularmente en las ciudades de Quito y Guayaquil.

La Comisión Especial de Límites con el apoyo del CONADE así como de los Ministerios de Agricultura, Recursos Naturales y Energéticos y de Industrias, por ejemplo, podrían definir estas áreas para que reciban un tratamiento especial.

3.1.2.- Tamaño.

El espacio ha sido conceptualizado como base del poder; a mayor espacio, mayores recursos y posibilidad de satisfacer las necesidades de la población; en un espacio grande, hay una capacidad más alta para concentrar un mayor número de personas; con más habitantes, es factible de acuerdo a la legislación actual tener una representación política mayor, por ejemplo, a nivel de diputados, consejeros, concejales, etc.; también implica el incremento de rentas en funsión de la población. Pero estos razonamientos que posiblemente son los que orientan a ciertos dirigentes, directivos y autoridades a pretender el mayor territorio posible para sus respectivas jurisdicciones, no son aplicables para una realidad jurisdiccional político-administrativa interna del Estado.

En el Ecuador, siempre se debe partir de un principio de complementaridad y equilibrio, para evitar que tal o cual jurisdicción tenga preponderancia sobre las otras. No se debe olvidar tampoco que el poder se debilita en un espacio mayor ya que su ejercicio es inversamente proporcional a la distancia. Un caso que evidencia esto último es el de la Provincia de Pastaza y particularmente del Cantón de igual nombre, donde su Municipio no ha podido generar un desarrollo equilibrado e integral en su jurisdicción por su gran extensión territorial.

En el Ecuador se observa una total disparidad en cuanto al tamaño de las jurisdicciones de una misma categoría.

A nivel provincial como por ejemplo, tenemos 11 jurisdicciones con superficies menores de 10.000 km2; 5 provincias con áreas entre 10.000 y 20.000 km2, y 5 provincias con una superficie superior a 20.000 km2. La de mayor extensión es la del Napo, que tiene 33.330 km2, mientras la más pequeña es la de Cañar, con 3.122 km2. El promedio de superficie por provincia es de 12.954 km2.

El valor de la mediana, con respecto a los datos de superficie de las 21 provincias, es el de la Provincia de Galápagos, igual a 8.010 km2.

Tomando en cuenta los valores de la media y la mediana establecidos, se podría señalar que la superficie de una provincia tipo podría ser de alrededor de 10.000 km2; ésto implica que desde el punto de vista espacial, únicamente podrían generarse nuevas provincias en las Regiones Litoral y Amazónica.

En cuanto a las jurisdicciones cantonales, igualmente se debe señalar que existe una variedad total en cuanto a dimensiones; así, el cantón de mayor extensión, el de Pastaza tiene una superficie de 28.780 km2 aproximadamente, mientras que el más pequeño, el de Cevallos, en la Provincia del Tungurahua, tiene 38 km2.

Hasta fines de 1991, el promedio de superficie por cantón en la Región del Litoral era de 1.025 km2, en la Sierra de 811 km2, en la Amazonía de 4.845 km2 y en Galápagos de 2.670 km2; la media nacional era de 1.563 km2 por cantón; mientras que la cifra mediana de superficie cantonal a nivel del país se acercaba a los 800 km2. Del análisis de los datos expuestos así como de las funciones jurisdiccionales de un cantón, podría señalar que el área mínima que debería tener este tipo de jurisdicciones es de 1.000 km2.

En cuanto a las jurisdicciones parroquiales, es en la Región Insular de Galápagos donde se presenta el mayor índice de superficie por parroquia siendo éste de 1.144 km2, el de la Amazonía es de 808 km2, en la Costa es de 255 km2, en tanto que en la Sierra encontramos el menor, gual a 129 km2.

Igualmente considerando la funsión y proporción del espacio, una jurisdicción parroquial no debería tener una superficie menor a los 200 km2.

3.1.3.- Forma.

Del análisis del mapa político del Ecuador, podemos señalar que existen tantas formas de jurisdiciones provinciales, cantonales y parroquiales, que cualquier tentativa de clasificación parece incompleta o insuficiente.

Sin embargo, apoyándonos en los tipos señalados por Segundo de Blij, podemos identificar algunos en los que podrían agruparse estos ámbitos político administrativos de manera general, así: (Fig. No 12).

- Tipo Compacto, cuando la distancia entre el centro geométrico del territorio y cualquier punto de su frontera no varía mucho. Este tipo presenta una forma ideal para una jurisdición político-adminstrativa, más aún cuando aproximadamente en el centro geométrico de la misma se encuentra el centro administrativo principal; entonces del poder, el control y la acción adminstrativa se irradian de manera homogénea e integral en todo el territorio.

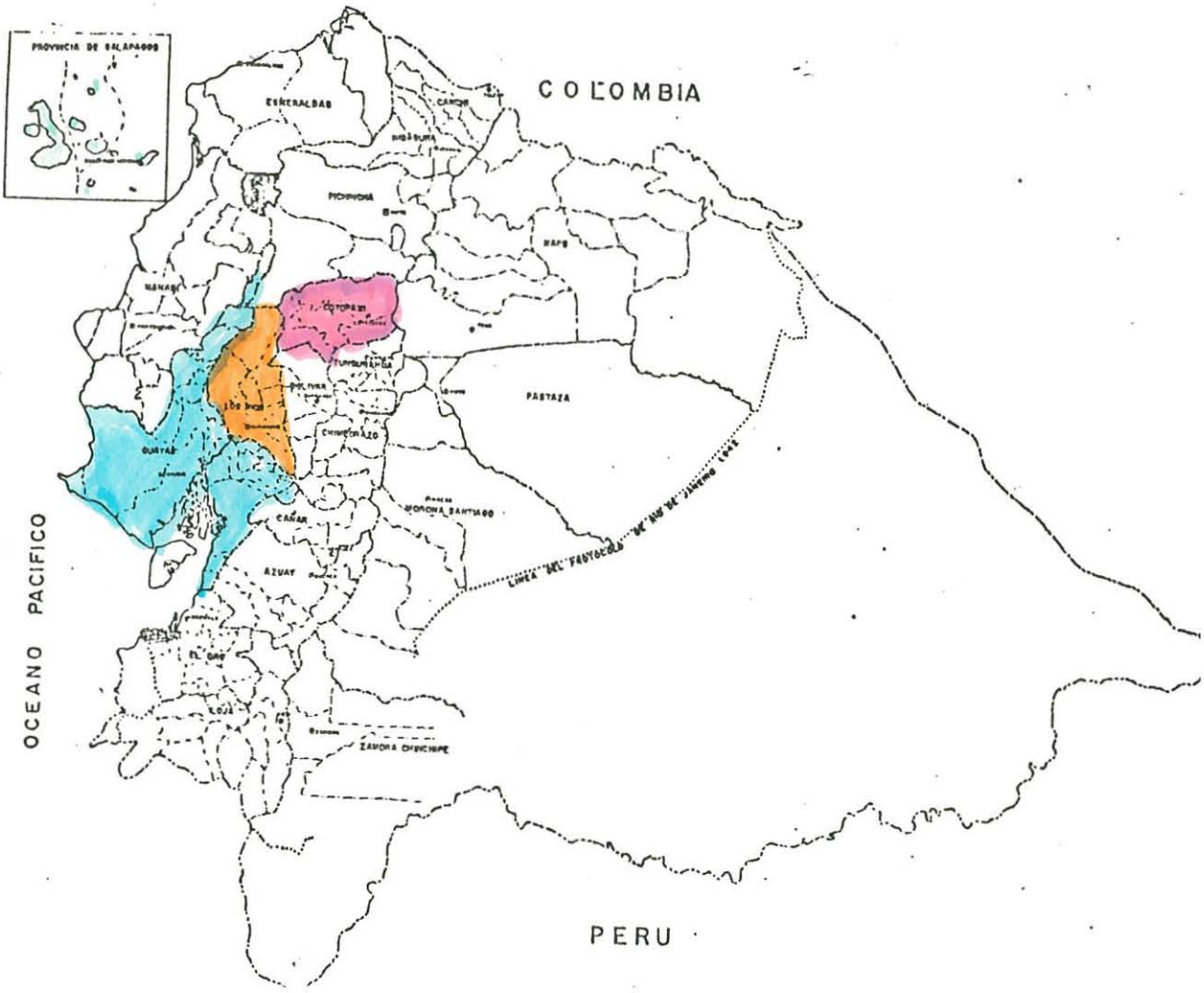
Lamentablemente, a nivel provincial, ninguna jurisdicción se enmarca en dicho caso; en algunas, a pesar de tener una forma aproximadamente compacta, su centro administrativo se encuentra desfazado del centro; por ejemplo, las Provicias del Cotopaxi, El Oro y Azuay.

A nivel cantonal se presentan pocas exepciones como son: Pallatanga en Chimborazo, Marcabelí en El Oro y Cevallos en Tungurahua; si bien existen varios cantones de forma compacta, sus cabeceras se encuentran, al igual que en las provincias alejadas del centro geométrico de la jurisdicción.

En cuanto a las parroquias, la situación no es diferente.

- Tipo Alargado.- Posiblemente la mayoría de formas de las jurisdiciones político-administrativas de nuestro País se encuentran en esta tipología, a pesar de que es una de las menos convenientes, pues aunque su núcleo administrativo se encuentre en el sector central, no se genera una irradiación uniforme del control y acción administrativa, así sucede, por

FIGURA No 12
TIPOS DE FORMAS DE JURISDICCIONES PROVINCIALES



TIPO COMPACTA
ALARGADA
PARCIALMENTE PROMINENTE
FRAGMENTADA

ejemplo en la Provincias de Sucumbios.

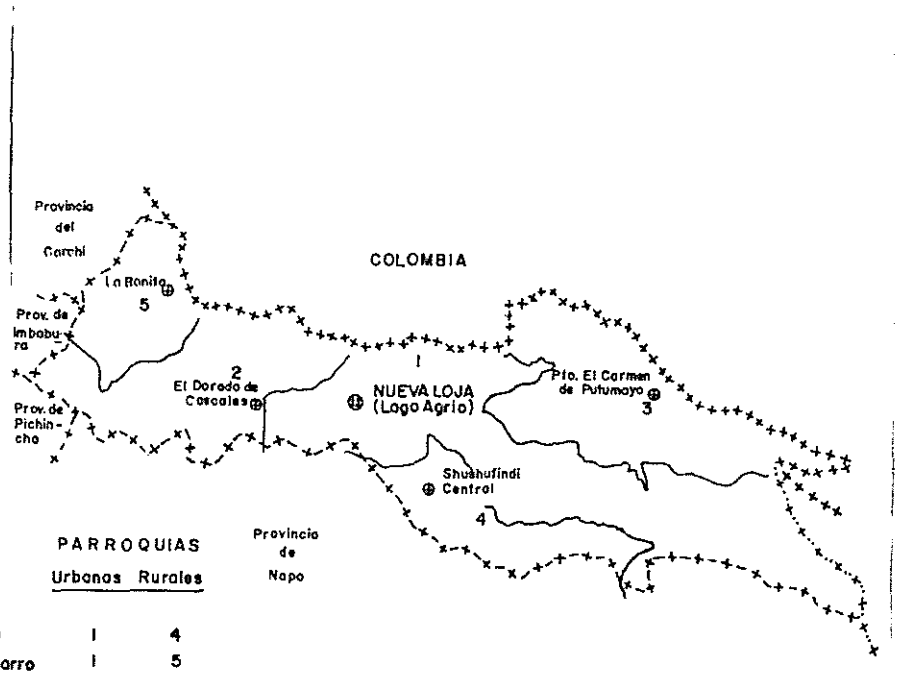
La problemática de las jurisdiciones alargadas se torna más crítica, cuando su núcleo de gestión administrativa no se encuentra en el sector central; éste es el caso de las Provincias de Bolívar, Cañar, Carchi, Chimborazo, Esmeraldas, Manabí, Los Rios, Napo y de alguna manera, el de la misma Provincia de Pichincha. Un fenómeno predecible que se presenta en las jurisdicciones alargadas con núcleos excéntricos, es la formación de núcleos alternativos y la tendencias al fraccionamiento, como observamos en la Provincia de Los Rios, con Babahoyo y Quevedo; en la Provincia del Napo con Tena y Francisco de Orellana (Coca); en la Provincia de Pichincha con Quito y Santo Domingo de los Colorados; y posiblemente en el futuro, en la Provincia de Manabí, con Portoviejo y Chone.

En lo que corresponde a Cantones, el problema de las jurisdicciones alargadas es todavía más complejo, en primer lugar, por el alto número de casos que presentan esta forma, y en segundo, porque casi la totalidad de ellos tienen sus núcleos administrativos, localizados de manera excéntrica. Citaremos algunos de ellos en los que se observa inclusive, que las relaciones administrativas entre ciertos sectores de su jurisdicción y su Cabecera Cantonal casi son nulas; así tenemos los de Tulcán y Mira en el Carchi; La Maná y Latacunga en Cotopaxi; Zaruma en El Oro; Eloy Alfaro y San Lorenzo en Esmeraldas; Ibarra Urcuquí y Cotacachi en Imbabura; Sucre, Chone y Flavio Alfaro en Manabí; Pastaza en Pastaza; los demás cantones fronterizos de la Región Amazónica; etc. (Fig. No 13).

En lo que respecta a las Parroquias tembién se presentan

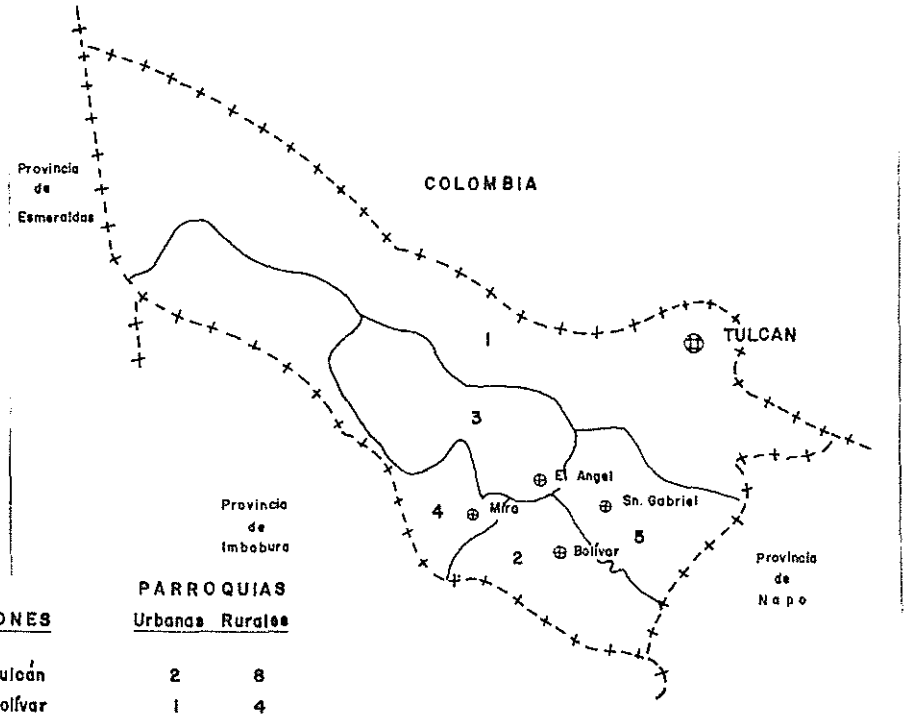
FIGURA No 13
FORMAS DE JURISDICCIONES CANTONALES

PROVINCIA DE SUCUMBIOS



CANTONES		PARROQUIAS Urbanas	Rurales
1.-	Lago Agrio	1	4
2.-	Gonzalo Pizarro	1	5
3.-	Putumayo	1	4
4.-	Shushufindi	1	5
5.-	Sucumbíos	1	4
6.-	[illegible]		

PROVINCIA DEL CARCHI



CANTONES		PARROQUIAS Urbanas	Rurales
1.-	Tulcán	2	8
2.-	Bolívar	1	4
3.-	Espejo	2	3
4.-	Mira	1	3
5.-	Montúfar	2	5

situaciones similares, que no dejan de ser preocupantes, aunque por su tamaño y función, son desde luego de menor importancia.

- Tipo Parcialmente Prominentes.-

Son aquellas que presentan una parte compacta, de la que se desarrolla una extremidad prominente. A nivel provincial los casos más típicos son los de Guayas, Imbabura y Loja; sin embargo es a nivel cantonal donde encontramos las formas suigéneris que corresponden a dicha tipología; entre ellas las de los Cantones: Riobamba en Chimborazo; Santa Rosa en El Oro; Babahoyo en Los Rios; Portoviejo en Manabí; Sucúa, Santiago y Limón Indanza en Morona Santiago; Quijos y Orellana en el Napo; Zamora en Zamora Chinchipe; etc.

En todos los casos señalados las partes prominentes presentan problemas de integración con respecto al resto del territorio.

- Tipo Fragmentado.- Cuando sus territorios están geográficamente desarticulados. En cuanto a provincias, el único caso sería el de Galápagos; en tanto que a nivel cantonal tenemos los de : Milagro y Guayaquil, ambos en la Provincia del Guayas. No existen casos a nivel parroquial.

Las jurisdicciones fragmentadas presentan problemas de integración, sobre todo entre las partes extremas; así también de circulación y comunicación interna.

- Tipo Anular.- Es otro tipo de forma territorial de una jurisdicción que se puede añadir a los anteriormente citados y corresponde a aquel que contiene en su interior a otra

jurisdicción de igual categoría. En nuestro país tenemos el caso del Cantón Cañar, en cuyo interior se encuentra el Cantón El Tambo, ambos pertenecientes a la Provincia del Cañar. En estos casos las jurisdicciones presentan permanentes conflictos, ya que se generan fuerzas centrífugas o centrípedas que tienden a desestabilizar a la jurisdicción envolvente o a absorver a la jurisdicción interior, respectivamente, dependiendo de la efectividad y poder de sus gobiernos. (Fig. No 14).

Se puede ver entonces que la forma de una jurisdicción no debe ser un factor casual, como al parecer ha sido concebido en la estructura territorial político-administrativa del país; sólo así se explicaría que la mayoría de provincias, cantones y parroquias presenten formas que dificultan la acción administrativa; en tal virtud, la forma debería ser otro de los parámetros considerado para el establecimiento de un requisito, que sería el de que las nuevas jurisdicciones tengan en lo posible formas compactas y que su núcleo administrativo se localice aproximadamente en el centro geométrico de la jurisdicción.

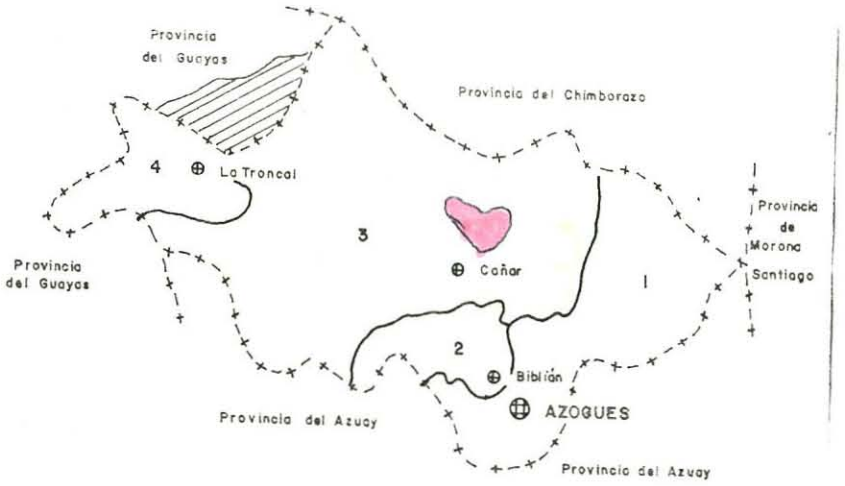
3.2.- Sociales.

3.2.1.- Población y distribución poblacional.

Según el Censo de Población Nacional realizado por el INEC en 1990, en el Ecuador existen un total de 9'648.189 habitantes, de los cuales 4'401.418 que constituyen el 45,6% se encuentran en la Región Interandina; 4'793.832 hab. osea el 49,7% están en la Costa; 372.533 hab. que corresponde al 3.9% en la Amazonía; 9.785 hab. en Galápagos, que cosntituyen

FIGURA No 14
JURISDICCION CANTONAL DE FORMA ANULAR

PROVINCIA DE CAÑAR



ESCALA GRAFICA
10Km. 0 10Km. 20Km. 30Km.

CANTON CAÑAR
CANTON EL TAMBO.

el 0,1% y 70.621 hab. que representan el 0,7%, en zonas no delimitadas al interior de la República.

En el Litoral, los 4'793.832 habitantes, se distribuyen en cinco Provincias de la siguiente manera:

Esmeraldas	306.628 hab.
Manabí	1'031.927 hab.
Guayas	2'515.146 hab.
El Oro	412.572 hab.
Los Ríos	527.559 hab.

En la Sierra las 4'401.418 personas que la habitan, se distribuyen en 10 provincias, así:

Azuay	506.090 hab.
Bolívar	155.088 hab.
Cañar	189.347 hab.
Carchi	141.482 hab.
Cotopaxi	276.324 hab.
Chimborazo	364.682 hab.
Imbabura	265.499 hab.
Loja	384.698 hab.
Pichincha	1'756.228 hab.
Tungurahua	361.980 hab.

En la Región Amazónica, donde existen, al igual que en la Costa cinco provincias, los 372.533 hab. se distribuyen de la siguiente manera:

Sucumbios	76.952 hab.
Napo	103.387 hab.
Pastaza	41.811 hab.

Morona Santiago	84.216 hab.
Zamora Chinchipe	66.167 hab.

Por último, tenemos la Provincia de Galápagos:

Galápagos	9.785 hab.

La media nacional de habitantes por provincia es de 459.437 y por regiones son:

En la Sierra	440.142 hab.
En la Costa	958.766 hab.
En la Amazonía	74.507 hab.
En Galápagos	9.785 hab.

La mediana nacional de población por provincia corresponde a la de Cotopaxi con 276.324 hab., mientras que las medianas por regiones son las siguientes:

En la Sierra	319.152 hab.
En la Costa	527.559 hab.
En la Amazonía	76.952 hab.
En Galápagos	9.785 hab.

Si ordenamos a las provincias del país, de acuerdo a sus cifras poblacionales, tendremos el cuadro que consta a continuación, en el que hemos identificado cuatro rangos: de 0 a 100.000 hab.; de 100.001 a 200.000 hab.; de 200.001 a 400.000 hab.; y por último de 400.001 hab. en adelante:

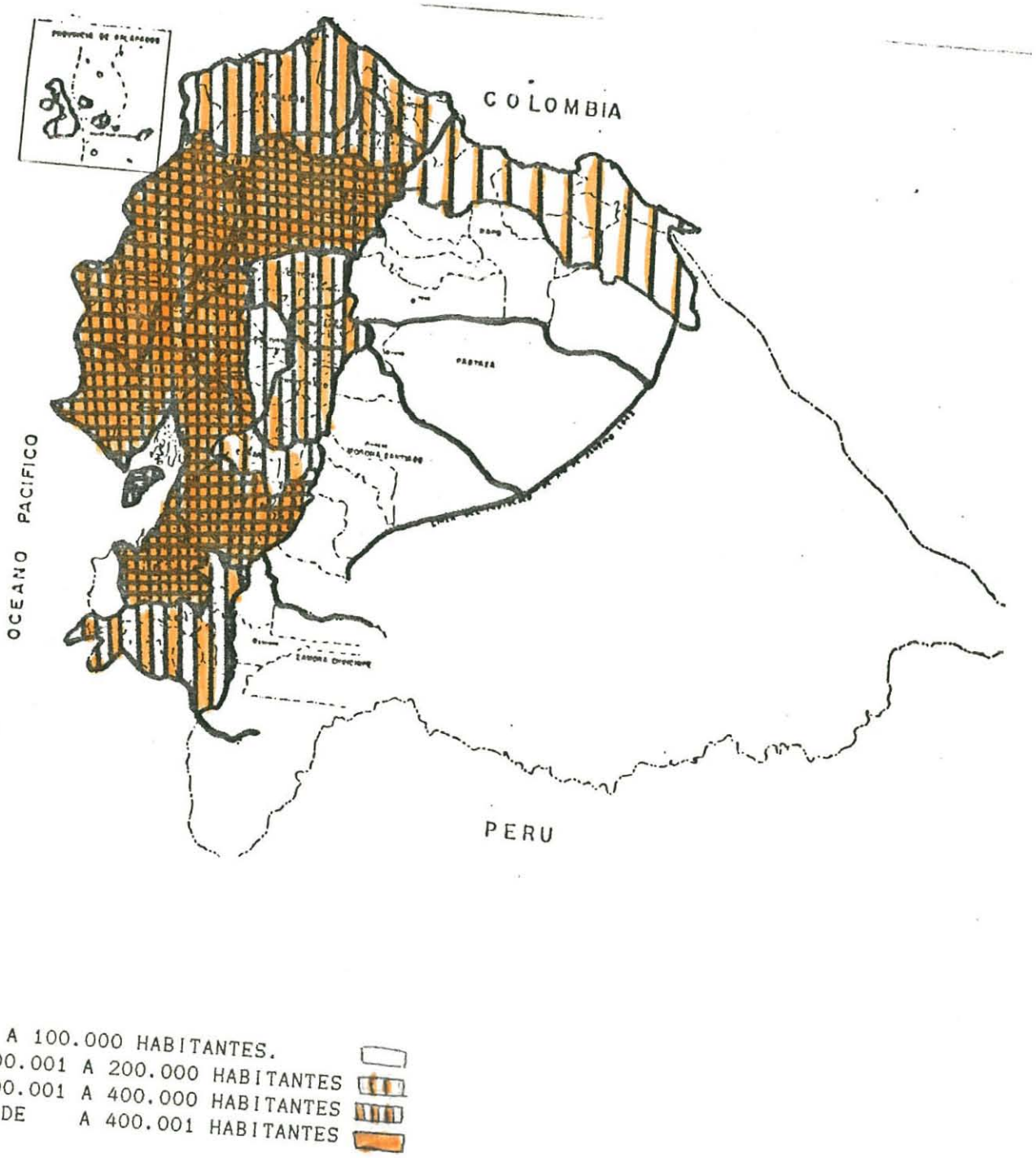
CUADRO No 1

POBLACION Y RANGOS POBLACIONALES POR PROVINCIAS

Guayas	2'515.146	
Pichincha	1'756.228	
Manabí	1'031.927	
Los Ríos	527.559	> de 400.001 hab.
Azuay	506.090	
Loja	384.698	
Chimborazo	364.682	
Tungurahua	361.980	200.001 a
Esmeraldas	306.628	400.000 hab.
Cotopaxi	276.324	
Imbabura	265.499	
Cañar	189.347	
Bolívar	155.088	100.001 a
Carchi	141.482	200.000 hab.
Napo	103.387	
Morona Santiago	84.216	
Sucumbíos	76.952	
Zamora Chinchipe	66.167	1 a 100.000 hab.
Pastaza	41.811	
Galápagos	9.785	

En la figura No. 15, se han replanteado los cuatro rangos dentro del espacio del país, y en el se puede identificar claramente que las provincias con mayores cifras poblacionales, son las que se encuentran en las diagonales que unen los tres polos urbanos más importantes del Ecuador, ésto es Quito, Guayaquil y Cuenca; diagonales que forman una letra

FIGURA No 15
POBLACION PROVINCIAL POR RANGOS.



"C", alrededor de la cual se encuentran las otras provincias con menor población y que encierran a las que menor número de habitantes presentan, siendo éstas las amazónicas, con excepción de Sucumbios.

Hasta el momento, he considerado el factor población en función de su distribución por provincias; a continuación introduzco un segundo elemento que es el de la superficie por provincia, el cual se relaciona a la anterior, mediante el indicador de densidad, obteniéndose el siguiente cuadro:

CUADRO No 2

DENSIDAD POBLACIONAL Y RANGOS POR PROVINCIAS

PROVINCIA	POBLACION	EXTENSION	DENSIDAD	RANGO
Pichincha	1'756.228	12.914,7	136,0	
Guayas	2'515.146	20.502,5	122,7	>= 101 hab/km2
Tungurahua	361.980	3.334,8	108,5	
Los Rios	527.559	7.175,0	73,5	
El Oro	412.572	5.850,1	70,5	
Azuay	506.090	8.124,7	62,3	
Cañar	189.347	3.122,1	60,6	51-100 hab/km2
Imbabura	265.499	4.559,3	58,2	
Chimborazo	364.682	6.569,3	55,5	
Manabí	1'031.927	18.878,8	54,7	
Cotopaxi	276.324	6.071,9	45,5	
Bolívar	155.088	3.939,9	39,4	
Carchi	141.482	3.605,1	39,2	11-50 hab/km2
Loja	384.698	11.026,5	34,9	
Esmeraldas	306.628	15.239,1	20,1	

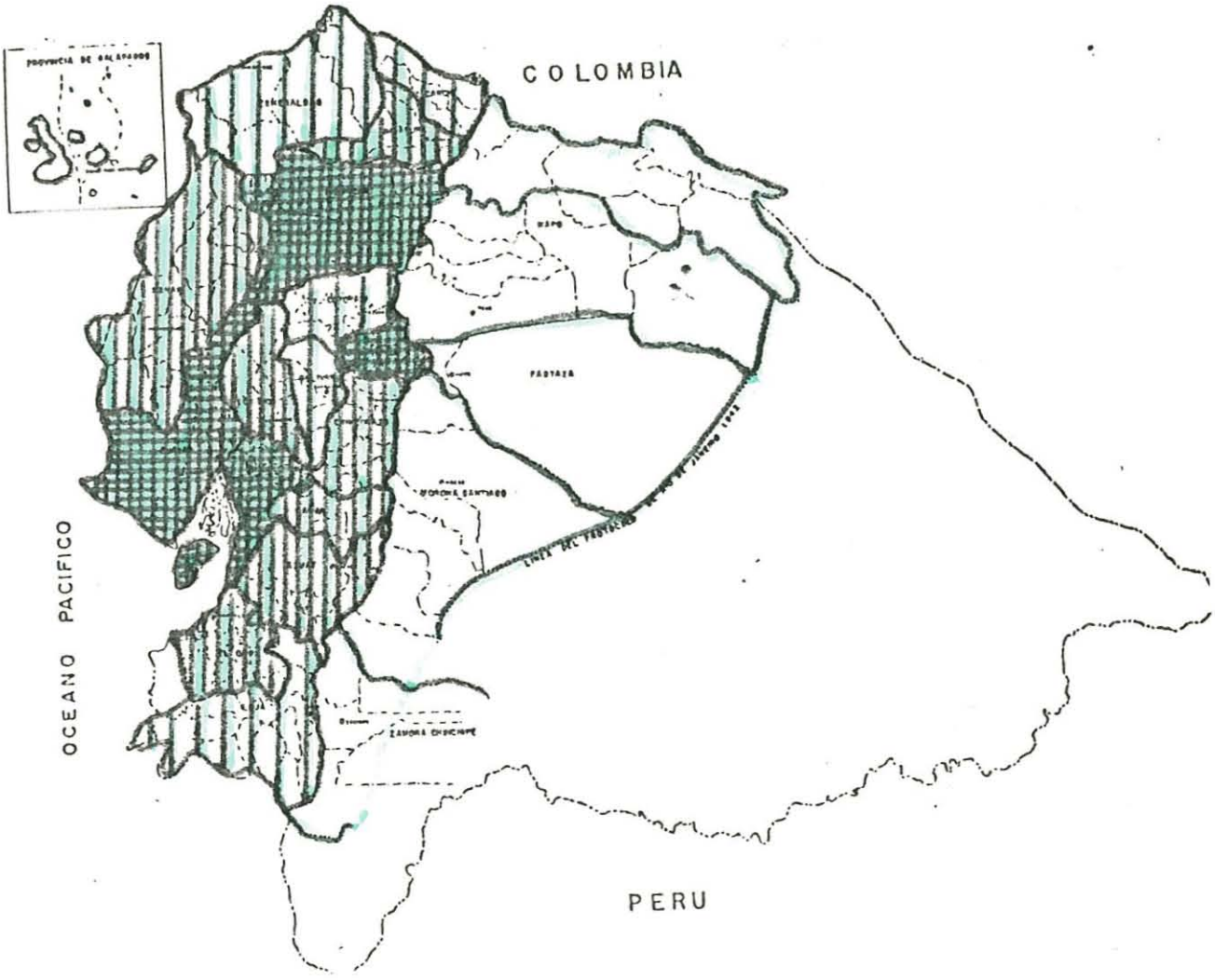
Sucumbios	76.952	18.327,5	4,2	
Morona Santiago	84.218	26.690,0	3,3	
Napo	103.387	33.930,0	3,0	1-10 hab/km2
Zamora Chinchipe	66.167	23.110,0	2,9	
Pastaza	41.811	29.773,7	1,4	
Galápagos	9.785	8.010,0	1,2	

En el cuadro anterior, he identificado 4 rangos de densidades: de 1 a 10 hbs/km2; de 11 a 50 hbs/km2; de 51 a 100 hbs/km2 y los mayores de 101 hbs/km2; estos cuatro grupos han sido replanteados en la figura No 16, observándose que gurada estrecha vinculación con el anterior, es decir, se mantiene la "C" conformada por las provincias más densamente pobladas: Pichincha Y Guayas, y por las que le siguen en densidad, ésto es las de: Manabí, Los Rios, Chimborazo, Cañar, Azuay, El Oro e Imbabura.

Al interior de la "C" así como al norte y sur de la misma, se observa el tercer grupo de provincias, contituido por las fronterizas de la sierra y litoral, como son las de: Carchi, Imbabura y Loja; y al centro las interiores de Cotopaxi y Bolívar; prácticamente como excepción se encuentra la de Tungurahua, que es una de las de mayor densidad en el país; por último tenemos el cuarto grupo, integrado por las provincias amazónicas y la de Galápagos.

Los figuras Nos. 15 y 16, nos sugieren posibilidades claras de zonificación del país en función del factor poblacional, de lo cual me ocuparemos más adelante; por ahora únicamente destacaré que la población, como parámetro para el establecimiento de requisitos en la creación de jurisdicciones político-administrativas, debe ser considerado de manera diferenciada, dependiendo de la ubicación geográfica

FIGURA No 16
DENSIDADES POBLACIONALES PROVINCIALES, POR RANGOS.



DE	0	A	10 HBTES/KM2.
DE	11	A	50 HBTES/KM2.
DE	51	A	100 HBTES/KM2.
>		A	101 HBTES/KM2.

de un proyecto dentro del contexto naciona, y en consideración a la actual distribución poblacional, así como a las tendencias y conveniencias futuras.

Según el cuadro No 1 la mayoría de provincias del país, ésto es aproximadamente el 50% de ellas, tienen poblaciones que fluctúan entre 200.000 y 400.000 hbs., es decir, con una media de 300.000 hbs. aproximadamente. En el numeral 3.1.2 del presente capítulo, se había establecido que el área mínima de una provicnia debería ser de 10.000 km2 lo que implica que si se considera también, como una población mínima la de 300.000 hbs, la densidad igualmente mínima sería de 30 hbs por km2.

En el cuadro No 2 se observa que el grupo de provincias de menor densidad es el de 1 a 10 hbs por km2, pero en éste se incluyen únicamente las provincias amazónicas y la de Galápagos, es decir, las que recibirían un tratamiento especial y que no podrían constituirse en referencias para definir una población mínima por provincia. El segundo grupo en el que se incluyen básicamente las provincias de la sierra y además la de menor población de la costa, a mi criterio es el que permite definir una densidad mínima aproximada. Este segundo grupo tiene densidades de 11 a 50 hbs por km2, rango en que la media es justamente 30 hbs por km2, dato que concuerda con el anteriormente obtenido.

Creo entonces que la población mínima que debería tener un ámbito jurisdiccional para alcanzar la jerarquía de provincia, de acuerdo a la realidad del país es de 300.000 hbts.

Es verdad que según el censo de 1990, 11 provincias

tienen una población inferior a la sugerida, pero de éstas, una es la de Galápagos, 5 son las amazónicas y 5 son de la Región Interandina, especificamente las de: Cotopaxi, Imbabura, Cañar, Bolívar y Carchi. Las últimas provincias referidas tienen una población proporcional a su superficie; es decir su real inconveniente es que son muy pequeñas; en tal virtud, si se quiere organizar de manera planificada el espacio del Estado Ecuatoriano desde el punto de vista político-administrativo, no podríamos partir de referencias que conducirían a una inconveniente e injustificada atomización del mismo.

El caso de la Provincia de Galápagos es y debe ser una excepción, por estar separada del resto del contexto territorial del país; en tal virtud, lo que estaría pendiente entonces, es definir una parámetro poblacion para la creación de provincias en la Región Amazonica.

En la amazonía, las provincias tienen una media poblacional igual a los 74.507 hbs; el valor de la mediana es igual a 76.952 hbs, que corresponde al número de personas que existen en la recientemente creada Provincia de Sucumbios. Creo que la cifra de 75.000 hbs, a la que apróximadamente se acercan las anteriormente anotadas debería ser la mínima requerida en dicha región para la creación de una nueva provincia; así se conformarían jurisdicciones de este tipo; que funcionarían con volúmenes poblacionales aceptables para ese sector del país, como lo hacen las existentes en la actualidad.

Me corresponde ahora hacer un análisis en lo que respecta a las cifras poblacionales a nivel cantonal; con este propósito, a continuación se indican, en primer lugar,

algunas observaciones con respecto al requisito poblacional, actualmente bigente.

Debo recordar que, según el artículo 4, numeral 1 de la Ley de Régimen Municipal, para que una jurisdición alcance la jerarquía de cantón, se requiere que tenga un mínimo de 50.000 hbs. De este requerimiento están exentos los proyectos de cantonización ubicados en las provincias fronterizas, de la Región Amazónica y la de Galápagos.

De los 174 cantones existentes hasta 1991, el 75.9% es decir 132 tienen una población inferior a los 50.000 hbs. Esto induce a pensar que el requisito es extremadamente alto y alejado de la realidad del país.

De los 174 cantones referidos, 104 están en las Regiones Litoral e Interandina, y no son pertenecientes a provincias fronterizas; en otras palabras, son los cantones que según la ley deberían tener más de 50.000 hbs.; este grupo constituye el 59.7% del total; el restante, conformado por 70 cantones, que representan un nada despreciable 40.3% no tienen requerimientos poblacionales evidenciándose un vacío jurídico en la ley que requiere ser solventado.

De los 104 cantones que deberían tener más de 50.000 hbs., sólo el 32.6%, es decir 34 cumplen con el requerimiento; 70 cantones, que representan el 67.4 % no lo hacen. De este mismo grupo de cantones, que deberían tener más de 50.000 hbs., 46 están el el Litoral es decir el 44.3%, y 58 cantones que contituyen el 55.7%, pertenecen a la Región Interandina.

De los 70 cantones que están exentos de los requisitos de

población, 7, que constituyen el 10%, tienen poblaciones superiores a los 50.000 hbs., lo que demuestra que aún en la Región Amazónica es factible dar un tratamiento diferenciado a los distintos sectores.

Podemos clasificar a los cantones de acuerdo a su cifra poblacional en 8 rangos, siendo éstos los siguientes:

< de	9.999 hbs.
de 10.000 a	29.999 hbs.
de 30.000 a	49.999 hbs.
de 50.000 a	99.999 hbs.
de 100.000 a	999.999 hbs.
y > de	1'000.000 hbs.

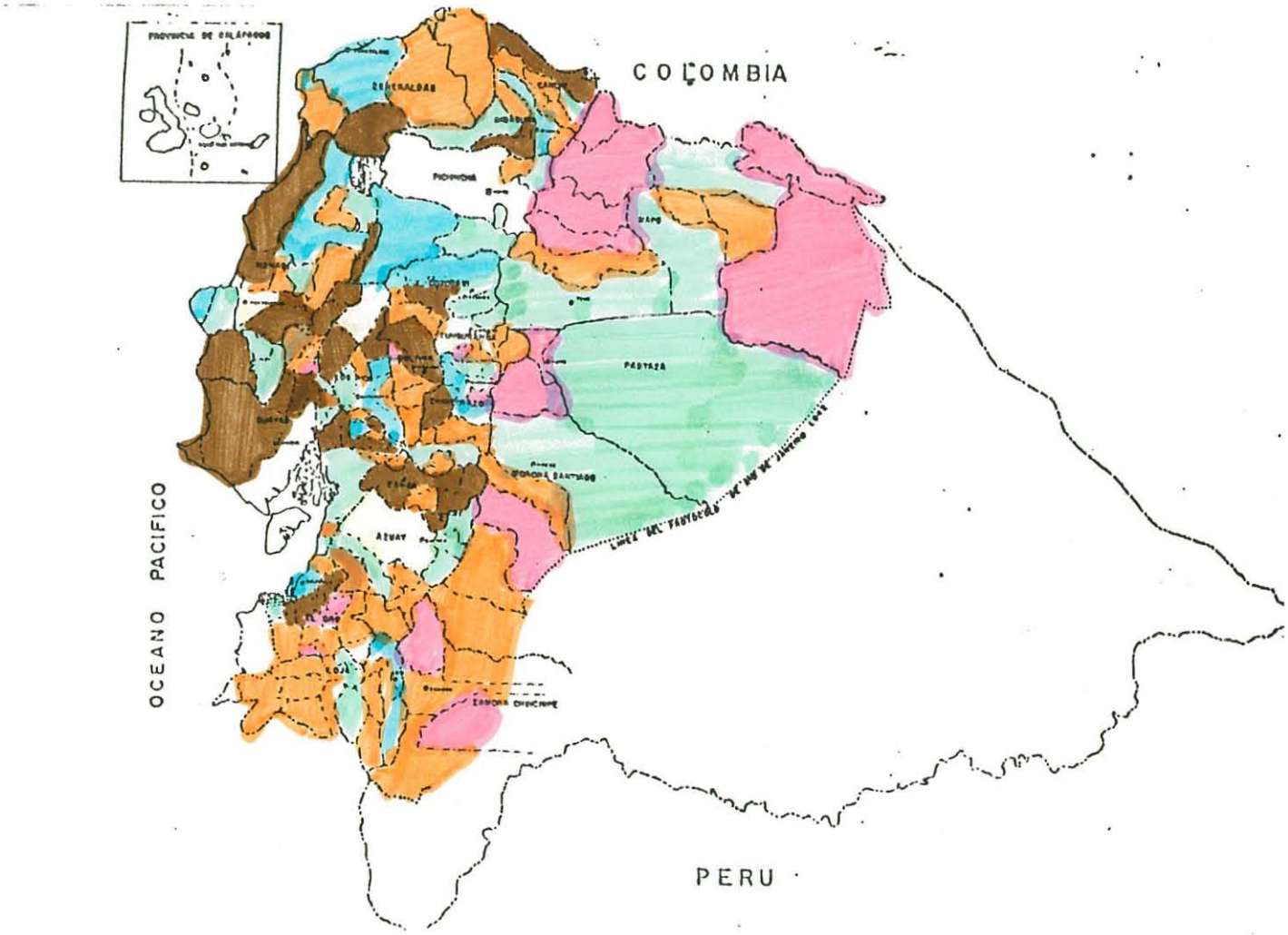
Si a esta clasificación se la observa cartográficamente en la figura No 17, es factible inferir que hay una total variedad de cantones en cuanto al número de habitantes; además, que esta variedad está presente en todas las regiones continentales del país.

¿Cómo establer el número mínimo de habientantes que debería tener una jurisdicción cantonal?.

Aplicando una metodología similar a la seguida en el caso de las provincias y partiendo de los datos anteriormente establecidos, ésto es de densidad mínima y superficie mínima para un cantón, iguales a 30 hbs por km2 y 1.000 kms2, respectivamente, puedo señalar que la población mínima para la creación de una jurisdicción cantonal debería ser de 30.000 hbs.; ésto a nivel de los sectores interiores de la Regiones Litoral e Internandina, ya que las provincias fronterizas de las mismas regiones, por razones estratégicas,

FIGURA No 17

CANTONES DEL PAIS, POR RANGOS POBLACIONALES



DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR CANTONES

- Menos de 10.000 habitantes
- De 10.000 a 29.999 habitantes
- De 30.000 a 49.999 habitantes
- De 50.000 a 99.999 habitantes
- De 100.000 a 199.999 habitantes
- De 200.000 a 999.999 habitantes
- Mas de 1'000.000 de habitantes

deben tener un tratamiento especial; además, en estas últimas, se deben a su vez diferenciar los sectores interiores de los que están en línea de frontera.

El requerimiento mínimo poblacional para proyectos de cantonización ubicados en sectores al interior de las provincias fornterizas sería igual a los 2/3 del requisito establecido anteriormente; es decir de 20.000 hbs.; mientras que, para los que están en línea de frontera sería igual al 1/2, es decir 10.000 hbs.

En lo que respecta a la Región Amazónica, por incluir sólo provincias fronterizas, se pueden identificar únicamente dos sectores. Los que están al interior y los de línea de frontera. Los sectores que están al interior de las provincias amazónicas podrían recibir un tratamiento similar al determinado para los sectores que están en línea de frontera en las Regiones Litoral e Interandina; por lo tanto, tendrían un requisito mínimo de 10.000 hbs. para la creación de cantones; en cambio, los sectores de línea de frontera de las provincias amazónicas, podrían tener un requerimiento de 5.000 hbs, es decir el 50% del anterior.

Con relación a las parroquias en consideración igualmente los datos ya determinados de: densidad mínima, que es de 30 hbs por km2 y área mínima para una parroquia rural, igual a 200 km2; puedo señalar que el requisito mínimo poblacional para una jurisdición de este tipo sería de 6.000 hbs. Por otra parte, manteniendo la misma zonificación establecida para el caso de los cantones, se puede definir un requirimiento mínimo para la creación de parroquias en cantones ubicados al interior de las provincias fronterizas de la Sierra y de la Costa; este requisito sería igual a los 2/3

del requerimiento anterior, es decir 4.000 hbs. Las parroquias a crearse en los cantones ubicados en línea de frontera tanto de la Sierra como de la Costa, deberían tener un mínimo de habitantes igual al 1/3 del inicial, es decir 2.000 hbs.

En la Amazonía, el requisito para la creación de parroquias rurales en cantones ubicados al interior, sería igual al establecido en las parroquias de cantones ubicados en línea de frontera de la Sierra y de la Costa, o sea 2.000 hbs.

Por último, las parroquias a crearse en cantones de líneas de frontera de la Región Amazónica deberían tener un mínimo de 1.000 hbs., es decir el 50% del requisito fijado para los otros casos de la región.

3.3.- Infraestructura básica.

Este, a mi criterio, es un factor muy importante en el establecimiento de requisitos para la creación de nuevas jurisdicciones político-administrativas; pues un porcentaje muy alto de las peticiones de creaciones de provincias, cantones y parroquias, se fundamentan en la aspiración que tienen los pueblos de contar con una infraestructura básica, que les permita satisfacer sus necesidades, en los campos: administrativo, de salud, educativo, de apoyo a la producción, recreativo, etc..

Sin embargo, no han sido pocos los casos en los que los sectores sociales se han sentido frustrados en sus propósitos, cuando han logrado la jerarquización polito-adminstrativo de una jurisdicción, pero aquello a representado, casi de manera exclusiva, un "cambio de membrete", es decir, sólo un

jerarquización nominal, ya que en la práctica no se han producido los cambios y mejoras esperados. A duras penas el Estado ha podido establecer los organismos e instituciones quo por ley deben existir en los diferentes tipos de jurisdicciones político-administrativas; pero la mayoría de veces no le ha sido factible asignarles los recursos financieros suficientes, para la planificación y ejecución de obras.

Demagógicos ofrecimientos de mejoramiento de la calidad de vida y de acceso a una infraestructura y equipamiento básico, vinculados con la ampliación de la estructura jurisdicional político-administrativa, en la práctica únicamente han servido para que se de un incremento de una burocracia, que se ve limitada de actuar por falta de recursos financieros.

La creación de nuevas provincias, cantones y parroquias, desde este punto de vista, debería conllevar un compromiso formal del Estado y del Gobierno, para la ejecución de ciertas obras básicas, y por lo tanto, un plan concreto de financiamiento para la construcción de las mismas.

En el año de 1980, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), realizó un interesante estudio denominado "Normas de Equipamiento Urbano" (anexo No 3), en el que se establecieron el equipamiento y la infraestructura que requieren los centros urbanos, dependiendo del número de habitantes, área de influencia y jerarquía político-administrativa. Dicho documento que inclusive llega a determinar requerimientos espaciales de terreno y área construida, así como costos aproximados de las obras, podría ser actualizado, para que sea el parámetro de referencia legal, en lo que respecta a obras urbanas que deben existir en los centros de gestión de

las unidades político-administrativas.

A continuación se detallan: el equipamiento y las obras de infraestructura considerados para los diferentes casos:

3.3.1. Infraestructura básica administrativa.

- Centro administrativo estatal (ministerios, institutos y otros organísmos).
  Corte Superior (juzgados, notarías y registros).
- Edificio del Consejo Provincial.
- Casa Municipal.
- Casa Comunal (tenencia política, retén policial, sala de reuniones de la Junta Parroquial y comunidades, biblioteca, etc.).
- Casa social o comunal de Comité Barrial.

3.3.2. Infraestructura básica eduactiva.

- Centro de Enseñanza Superior (con cursos de postgrado).
- Escuela Politécnica.
- Centro de Enseñanza superior en función del desarrollo regional.
- Instituto Normal Superior.
- Instituto Técnico Post-secundario.
- Colegio de ciclo diversificado.
- Colegio de ciclo básico.
- Escuela primaria completa.
- Centro de instrucción pre-escolar.

3.3.3. Infraestructura básica de salud.

- Hospital General.

- Hospital Especializado.
- Hospital Pediátrico.
- Hospital Base.
- Centro de Salud-hospital.
- Centro de Salud.
- Subcentro de Salud.
- Puesto de Salud.

IESS

- Hospital Regional.
- Hospital Sub-regional.
- Hospital Local.
- Dispensario A.
- Dispensario B.
- Dispensarios C1, C2 y C3.

3.3.4. Infraestructura básica de intercambio.

- Recinto Ferial.
- Mercado Mayorista.
- Mercado Minorista.
- Plaza de Mercado con infraestructura sanitaria.
- Espacio de Feria semanal.
- Supermercado y Almacen de EMPROVIT.

3.3.5. Infraestura básica de servicios, equipamiento urbano. y entidades financieras.

- Casa de la Cultura.
- Museo.
- Biblioteca.
- Cementerio.
- Terminal Terrestre.

- Banco.
- Cuerpo de Bomberos.
- Destacamento de la Policía.

3.3.6. Infraestrutura ecológica y recreativa.

- Reserva para parque ecológico.
- Plaza central para actos cívicos.
- Parque barrial.
- Parque Infantil.
- Parque poli-deportivo.
- Estadio de Futbol.
- Coliseo de deportes.
- Canchas deportivas.
- Velódromo.
- Piscina.
- Concha acústica.
- Pista de patinaje.

3.3.7. Infraestructura urbana básica y vial.

- Sistema de agua potable.
- Sistema de agua entubada.
- Sistema de generación termo-eléctrica.
- Energía hidro-eléctrica.
- Alcantarillado sanitario.
- Alcantarillado pluvial.
- Via perimetral.
- Avenida.
- Calle principal.
- Calle secundaria.
- Via peatonal.

La distribución del equipamiento e infraestrutura antes detallada en función de la jerarquía y necesidades de los distintos centros urbanos administrativos consta en el anexo No 3.

Ahora es interesante analizar la relación que se establece entre este parámetro y los anteriormente estudiados, tales como los de: forma, superficie y población; para ésto tomaré como ejemplo un cantón ideal ubicado en una provincia de la Región Interandina o Litoral, que no sea fronteriza. Según se ha establecido en los numerales 3.1.2, 3.1.3, y 3.2.1, dicha jurisdicción debería tener una forma compacta, una superficie mayor a los 1.000 kms2 y una población mínima de 30.000 hbs, de los cuales por los menos 6.000 deberían estar domiciliados en la cabecera cantonal respectiva.

La cabecera cantonal debería estar ubicada aproximadamente en el centro geométrico de la jurisdición, y según las normas del CONADE, en ésta debería existir entre otras obras de equipamiento básico, un centro de salud-hospital, cuyo radio de acción ideal es de 20 km y máximo de 30 km. Esta unidad de salud sirve para suplir las necesidades de una población comprendida entre 10.000 y 50.000 hbs. y debe estar ubicado en un centro urbano de 3.000 a 10.000 hbs.

La forma compacta ideal sería la circular y para que un círculo tenga una superficie de 1.000 km2 su radio debe medir 18 km apróximadamente. Se puede observa entonces que existe una relación directa entre el radio de acción de la unidad de equipamiento y el tamaño de la jurisdicción, además entre los factores población, tamaño de la jurisdicción, forma y equipamiento.

Las jurisdicciones político-administrativas se constituirían entonces en unidades de planificación, pero de una planificación integral, que considere los diferentes necesidades de la población, enmarcada en el Objetivo Nacional Permanente de la Justicia Social.

3.4.- FINANCIAMIENTO

Es evidente que la creación de nuevas provincias, cantones y parroquias, presupone egresos para el Estado; sin embargo, en la actualidad existe una distorcionada apreciación de la magnitud de los mismos; por lo general, únicamente se preveen recursos económicos para el financiamiento de los gastos corrientes de las instituciones, organismos y unidades administrativas seccionales que corresponden a cada jurisdicción, sin considerar aquellos recursos que se requieren para la construcción del equipamiento e infraestructura urbana que necesita la población (a los que me he referido en el numeral anterior), pero fundamentalmente para la implementación de las obras de sesarrollo, que posibiliten el aprobechamiento de los recursos existentes en cada jurisdicción; de tal forma, que éstas se constituyen también en unidades productivas.

Al no vincularse la estructuración jurisdiccional político-administrativa a la planificación económica integral del país, se generan marcadas diferencias en el tratamiento que se les da a unas y otras inclusive de igual jerarquía; de otro lado, el hecho de que el proceso de creación de nuevas jurisdicciones sea "expontáneo", sin ninguna planificación, da lugar a que el Estado no pueda determinar el número de provincias, cantones y parroquias que se crearán en un año, ni la manera como afectará este proceso de incremento de

jurisdicciones al presupuesto del Estado.

Este punto de vista ratifica también la necesidad de una adecuada planificación en la ampliación de la estructura jurisdiccional político-administrativa, que obedezca a políticas claras y perfectamente definidas, a ser aplicadas a corto, mediano y largo plazo.

De lo antes expuesto se puede inferir también que el Estado debe establecer las fuentes de financiamiento para la creación de las nuevas jurisdicciones político-administrativas, que a mi criterio serían de dos tipos: de autofinanciamiento y las provenientes del Gobierno Central.

3.4.1.- Fuentes de autofinanciamiento.

Comprenderían todas las posibilidades que presentan las diferentes jurisdicciones, para generar recursos económicos en beneficio del Estado, que obligatoriamente deberían financiar, por lo menos, los gastos corrientes de organismos e instituciones administrativas estatales a instaurarse en función a su jerarquía.

En esta perspectiva, deben tener prioridad la ejecución de los catastros a nivel urbano y rural, para el establecimiento de impuestos a los predios urbanos y rústicos; así también, la realización de estudios para: la participación porcentual en impuestos a la explotación y comercialización de productos propios de cada sector; tasas imponibles al uso de vías, recolección de basura, etc.

3.4.2.- Fuentes de financiamiento del Gobierno central.

Las diferentes jurisdicciones político-administrativas, en mayor o menor grado y a través de distintos mecanismos, reciben el apoyo económico del gobierno central; no obstante estas ayudas no son distribuídas con equidad, existiendo sectores que indiscutiblemente son más favorecidos que otros.

Los fondos del gobierno central deberían estar orientados a generar un desarrollo integral y equilibrado, partiéndose para ello de una planificación nacional, mas no regional o sectorial, que es la que usualmente se considera.

Como fuentes de financiamiento del Gobierno Central puedo citar básicamente a tres: el FODESEC, Fondo de Desarrollo Seccional; FONEN, Fondo de Emergencias Nacionales y, los fondos provenientes de las Regalías del Petróleo.

3.5.- Físicos.

Entre los parámetros de órden físico que pueden ser tomados en cuenta para el establecimiento de nuevos requisitos y procedimientos para la creación de provincias, cantones y parroquias, he considerado dos importantes, porque tienen relación con los centros de gestión administrativa de cada jurisdicción y las posibilidades de interelación entre éstos y los demás centros urbanos y sectores que conforman las diferentes unidades jurisdiccionales político-administrativas; éstos son:

- Las características urbanas de los futuros centros administrativos; y
- Los sistemas de comunicación física, intersectorial e interregional.

3.5.1.- Características de los futuros centros administrativos.

Habiéndome referido con antelación a la localización ideal de los futuros centros administrativos; ahora creo menester destacar algunas características básicas y generales del medio físico en el que estarían implantadas dichas urbes.

Los factores de orden físico, tales como: la topografía, el clima, el tipo y características del suelo y otros, son determinantes en una implantación urbana; y, si bien existen soluciones de orden técnico para superar los inconvenientes que se derivan de éstos, por lo general representan un incremento en el costo de las obras.

Las altas inversiones que ha tenido que hacer el Estado para la construcción de los túneles en la ciudad de Quito, o para la ejecución de los rellenos hidraúlicos en ciudades como Guayaquil, Babahoyo, Jujan y otras, son ejemplos de lo que el Gobierno central o los gobiernos seccionales, en un determinado momento se ven obligados a efectuar en base a la presión ejercida por el crecimiento urbano, sobre sectores que no presentan características favorables para la expansión de las ciudades. Una autoridad de la Provincia de Los Ríos me decía, en alguna oportunidad, que hubiera sido más barato para el país, reubicar la ciudad de Babahoyo, que la construcción de las obras que se han tenido que ejecutar en la misma, para salvar su gran problema: las inundaciones; desde luego, ésta no sería una decisión fácil de tomar en la medida que Babahoyo es la Capital de la Provincia de Los Ríos.

Hay sectores de la ciudad de Machala, capital de la Provincia de El Oro, que presentan cotas inferiores a las del

nivel del mar, por lo que son fácilmente inundables y tienen graves problemas para la evacuación de aguas servidas.

Con estos pocos ejemplos pretendo evidenciar que, al seleccionar un centro urbano, para que tenga una jerarquía político-adminstrativa específica, siempre se debe observar que esté ubicado en un sector que presente características fiísicas favorables para un crecimiento y desarrollo urbano futuros.

Al hablar de crecimiento y desarrollo de las ciudades, me refiero a un planificado proceso de ampliación urbana, que inclusive contemple ciertos límites, dependiendo de la función, características y jerarquía de cada urbe; pues es más conveniente para el país que se generen nuevos polos urbanos, especialmente en sectores de baja densidad, donde no se están aprovechando suficientemente los recursos, antes que continúe un crecimiento desmedido de pocas ciudades; de esta manera se daría una distribución poblacional más equilibrada y un desarrollo integral.

Por otra parte, en cada ciudad se deben deberían establecer las diferentes zonas urbanas así: la residencial, recreativa, administrativa, la industrial y otras.

Todo lo indicado es factible si se cuenta con un plan de ordenamiento y desarrollo urbano; de allí que este documento debería ser requerido, especialmente para que una ciudad pueda constituirse en un centro administrativo a nivel cantonal y provincial.

3.5.2.- Sistemas de comunicación física intersectorial e interregional.

En varias jurisdicciones político-administrativas, existen sectores que no disponen de una vía de comunicación que los vincule directamente con sus correspondientes centros administrativos; éste es el caso del Cantón Sucumbíos perteneciente a la Provincia de igual nombre, cuyos moradores deben pasar por territorios y ciudades de las Provincias de: Carchi, Imbabura, Pichincha y Napo, para acceder a su Capital Provincial Nueva Loja; de igual manera, se puede citar el problema de los habitantes del Cantón San Lorenzo que, por las facilidades de comunicación, mantienen mayores relaciones socio-económicas y aún administrativas con la Capital de la Provincia de Imbabura, Ibarra, antes que con Esmeraldas, capital de la provincia de la que forma parte.

Tales situaciones producen distorciones, pues en estos casos, los habitantes de una determinada unidad administrativa, por comodidad o conveniencia, suelen efectuar sus trámites administrativos en una jurisdicción distinta; así: sus registros de nacimiento, defunción y matrimonio; votaciones, e inclusive otros como inscripciones de propiedades, que con el pasar del tiempo dan lugar a problemas de límites jurisdiccionales.

En tal virtud, se debe exigir como requisito, que existan posibilidades de comunicación directa entre el centro administrativo y los diferentes sectores que integran su respectiva jurisdicción.

Al proyectar este requerimiento, no sólo a nivel de parroquias, sino también de cantones, provincias y del país en general; estaría haciendo referencia a una intercomunicación integral, intersectorial e interregional del Ecuador.

CAPITULO IV

4.- PARAMETROS PARA UNA ZONIFICACION DEL PAIS CON FINES POLITICO-ADMINISTRATIVOS.

Tomando en cuenta que existen notables diferencias entre las regiones del país y aún entre los sectores de una misma región, en lo concerniente a: distribución poblacional, nivel de desarrollo, equipamiento, servicios, obras de infraestructura, etc.; creo que se debe zonificar el territorio ecuatoriano a fin de que se determinen regulaciones diferenciadas para cada zona, que con el tiempo, propicien un desarrollo equilibrado e integral del país; de allí que en el presente capítulo planteo algunos parámetros técnicos para llegar a esa zonificación, apoyándome básicamente en los estudios efectuados por:

- La Junta Nacional de Planificación (hoy CONADE), constantes en la obra: "Planificación Regional.- Estructura del Espacio Ecuatoriano".
- El profesor Nelson Gómez, en la obra: "Atlas del Ecuador.- Geografía y Economía".

4.1.- Físicos.

El medio ambiente es un factor que condiciona las actitudes y actividades del hombre, diferenciandoles en base a características particulares y específicas. El vestido, la vivienda, la producción, las costumbres, etc., son entre otros, los aspectos que se presentan de las maneras más diversas en el territorio ecuatoriano, en base a los diferentes medios físicos que existen.

Sin embargo partiendo de un principio de igualdad proclamado en la Constitución de la República, todo ecuatoriano, independientemente del lugar de donde provenga o se encuentre radicado dentro del contexto geográfico del país, debe tener las mismas oportunidades de superación y acceso a mejores condiciones de vida; igualmente todos los sectores del Ecuador, de la Costa, Sierra, Amazonía o Galápagos, deben contar con el apoyo estatal para su desarrollo; así se daría cumplimiento a los Objetivos Nacionales Permanentes de Justicia Social y Desarrollo Integral.

La igualdad real de derechos y obligaciones contribuiría a una mayor participación del pueblo en la conducción del Ecuador, es decir en favor del cumplimiento del Objetivo Nacional Permanente de Democracia; por último cabe anotar que un desarrollo integral, es decir el núcleo vital, del área de crecimiento y de las fronteras apoyaría a la consecución de otros tres Objetivos Nacionales Permanentes que son los de Integridad Territorial, Soberanía e Integración Nacional.

El Estado debe entonces aprovechar las diferencias referidas anteriormente, para hacer posible un equitativo desarrollo, basándose en la complementaridad; en este sentido, a mi criterio, la estructura político administrativa puede y debe, constituirse en uno de los mecanismos de consecución de tales metas.

Es por eso que en primer término se han considerado algunos parámetros, de orden físico que deben ser tomados en cuanta en la definición y estructuración espacial del país, desde el punto de vista político-administrativo.

4.1.1.- Zonas de Relieve.

" En base a los factores de topografía, orografía, geología y pendientes, se han identificado zonas con características afines para estos tres factores y se han elaborado las zonas homogéneas de relieve, que son las siguientes:

Montañosa Alta

Corresponde al Callejón Interandino y se encuentra ubicada entre los dos ramales de la Cordillera de los Andes. terrenos con pendientes del 5%, a mayores del 25%, zona con una topografía accidentada, con alturas que sobrepasan los 4.000 m.s.n.m. y le corresponde aproximadamente el 28% de la superficie total del país.

Montañosa Baja.

Se encuentra ubicada en la parte sur del país, comprende casi la totalidad de las provincias de Loja, Zamora, y los cantones de Zaruma y Piñas en la provincia de El Oro, con terrenos que presentan una topografía muy irregular, con pendientes que van del 5% a mayores del 25%, con alturas promedio de hasta unos 3.000 m.s.n.m. sin mayores fluctuaciones y ocupa una área que corresponde a un 9% del total del país.

Pie de Monte (occidental-oriental)

Comprende dos zonas de transición, ubicadas entre la Sierra y el Oriente la segunda, zonas de terrenos ondulados cuyas pendientes son mayores al 5%, con alturas que van hasta 1.800 m.s.n.m., ocupando un área aproximada al 7% en relación con la del país.

Cordillera Costanera.

Situada desde el Sur de la provincia de Esmeraldas hasta la parte sur de la provincia del Guayas, pendientes del 5%, terrenos ondulados, alturas que van hasta 600 m.s.n.m, y le corresponde un 4% del área total del país.

Planicie alta

Zona situada en las estribaciones orientales de la Cordillera de los Andes, cuyas alturas llegan hasta los 1.200 m.s.n.m. terrenos de una pendiente mayor al 5%, suelos irregulares y ocupan aproximadamenteel 14% de la superficie del país.

Planicie baja

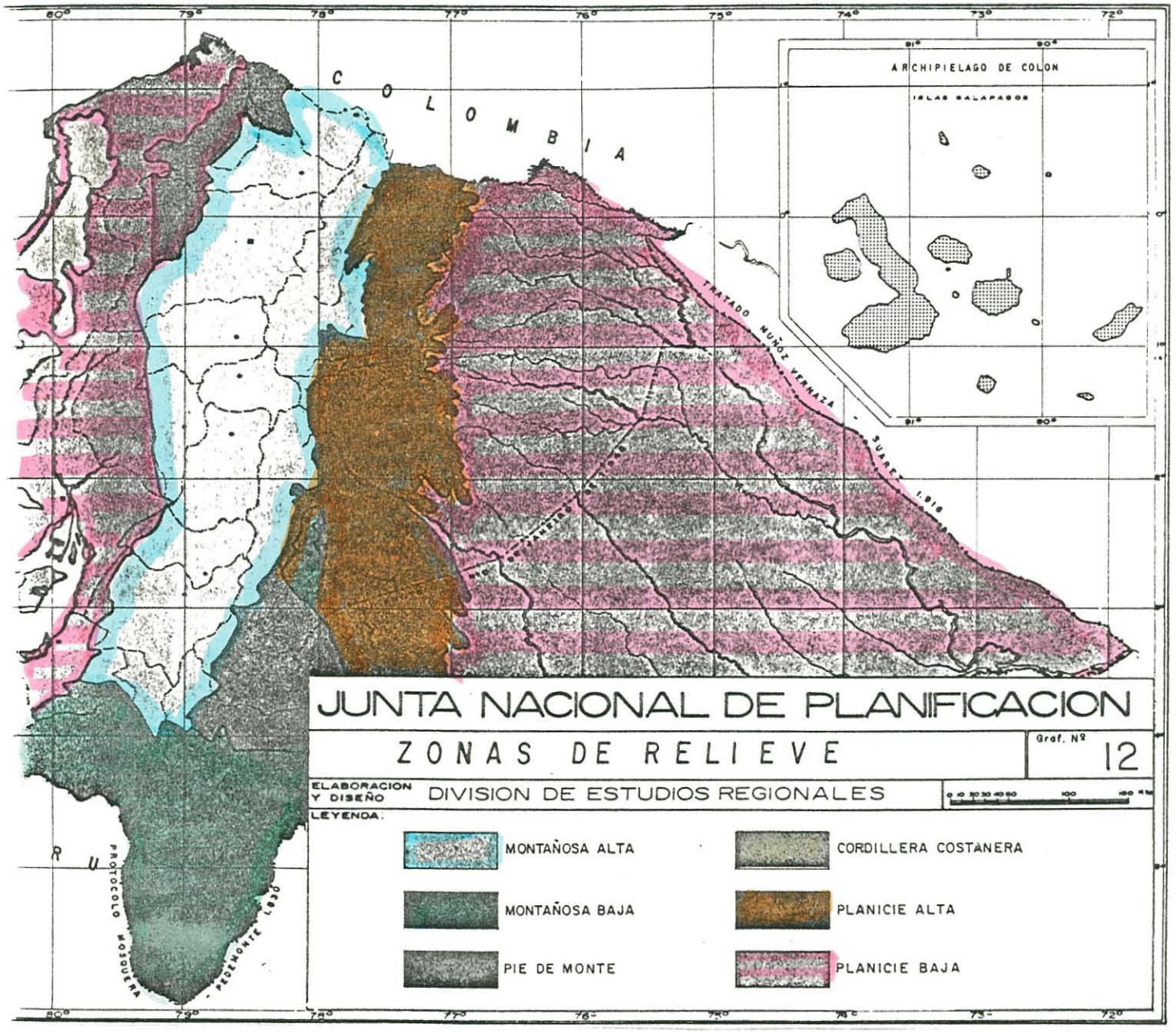
Incluye a la Costa y a la parte Oriental de la hoya amazónica. En cuanto a su relieve, presente uniformidad, con alturas que no pasan de los 300 m.s.n.m., terrenos relativamente planos con una pendiente menor al 5% y le corresponde un 38% de la superficie del país." (39) (Fig. No. 18)

4.1.2.-Zonas Climáticas.

" En base a los resultados obtenidos de los "Balances Hídricos", de acuerdo a la clasificación de Thornwaite, los mismos que proporcionan el tipo de clima correspondiente a cada estación meteorológica y luego de determinar su área de influencia, se realizó la zonificación de los climas existentes.

(39) JUNAPLA.- "Planificación Regional.- Estructura del Espacio Ecuatoriano.- Est. Regionales.- 1977.- Págs. 45-47.

FIGURA No 18
ZONAS DE RELIEVE



FUENTE: JUNAPLA.- Ob. Cit.- Pág. 45.-

CUADRO NO. 3

PRINCIPALES TIPOS DE CLIMA E IMPORTANCIA RELATIVA

Tipos de Clima	%
Superárido	2
Arido	6
Semiárido	8
Sub húmedo seco	11
Húmedo B1	8
Húmedo B2	17
Prehúmedo A1	4
Prehúmedo A2	17
Prehúmedo A3	27
	100

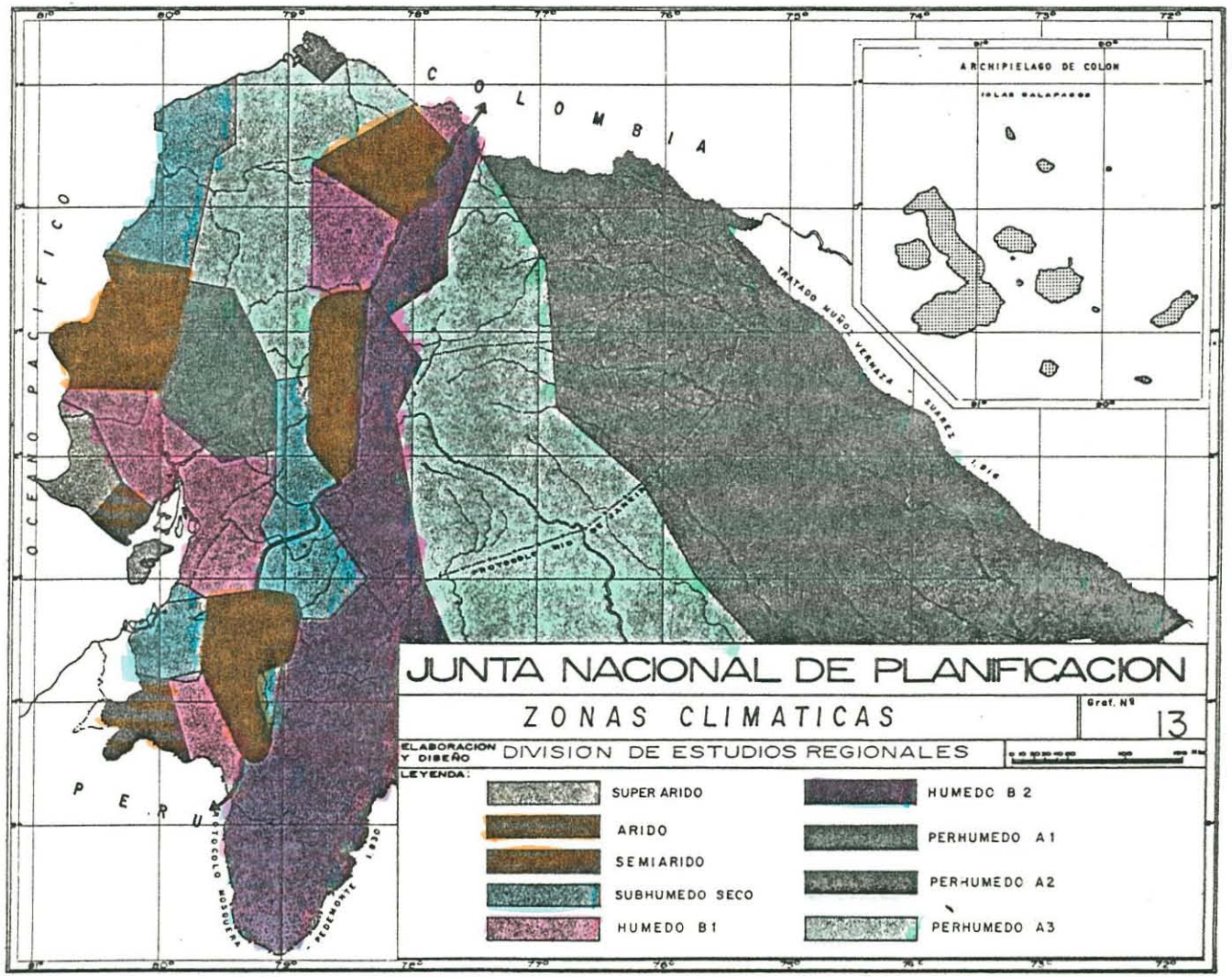
Se puede observar que apróximadamente la mitad de la superficie del país está influenciada por tipos de clima perhúmedo, que corresponde a una parte de la Costa y Oriente; las labores agrícolas en este tipo de clima no requieren de riego.artificial. Los climas húmedos cubren gran parte de la Costa y las estribaciones de la Cordillera Oriental de los Andes; los cultivos se desarrollan sin mayor problema. Los climas áridos tienen una amplia área de influencia, cubren parte de la franja costanera, parte sur y central del país; las actividades de tipo agrícola necesariamente deben contar con riego artificial la mayor parte del año, ya que las lluvias son muy escasas." (40)(Fig. No.19)

4.1.3.- Cuencas Hidrográficas.

"En el país se han identificado 84 cuencas hidrográficas,

(40) JUNAPLA.- Op. Cit.- Pág. 49.

FIGURA No 19
ZONAS CLIMATICAS



FUENTE: JUNAPLA.- Ob. Cit.- Pag. 49.-

entendiéndose como tales, sitemas completos como las de los ríos Guayas, Jubones, Pastaza, etc.,así como también pequeños ríos de la Costa y esteros en donde corre agua solamente en invierno y que sin embargo constituyen sistemas de drenaje independientes.

Tomando encuenta la separación de aguas (franja negra) entre la Cordillera de los Andes, se dividió a las Cuencas Hidrográficas en dos grandes sitemas, según la dirección que toman los riós para transmontar la Cordillera.

Luego, en base al mapa de las Cuencas Hidrográficas elaborado por el INERHI, se procedió a clasificar las cuencas de acuerdo a la importancia relativa del área de las mismas, en cuatro grandes grupos.

CUADRO NO. 4

CUENCAS HIDROGRAFICA

Superficies relativas por grupos de importancia territorial:

Grupo	Cuencas	Superficie Km2	Porcentaje
I	Grandes	136.823	56
II	Medianas	38.880	16
III	Pequeñas	44.338	18
IV	Muy pequeñas	25.624	10
Total		245.665	100

Las denominadas "Cuencas Grandes" ocupan más de la mitad del territorio nacional, corresponden a los ríos de mayor caudal, como son: Guayas, Esmeraldas, Santiago, Pastaza y el alto y medio Napo.

Las "Cuencas Medianas" se localizan en la región Oriental y corresponden a los Ríos Aguarico, Curaray y Tigre.

Las "Cuencas Pequeñas", situadas al norte y sur del país, pertenecen a los ríos: Cayapas, Mira, Jubones, Puyango, Catamayo, Chinchipe, Putumayo, y Morona; y,

Las "Cuencas Muy Pequeñas", en su mayoría corresponden a los ríos litorales o pequeños esteros, que en verano permanecen secos y en invierno mantienen poco caudal."(41) (Fig. No. 20).

4.1.4.- Vegetacion y clima.

La identificación de los principales tipos de formaciones vegetales existentes en el país, se ha efectuado a partir del trabajo realizado por el profesor Nelson Gómez, siendo estas las siguientes:

"Bosque húmedo tropical

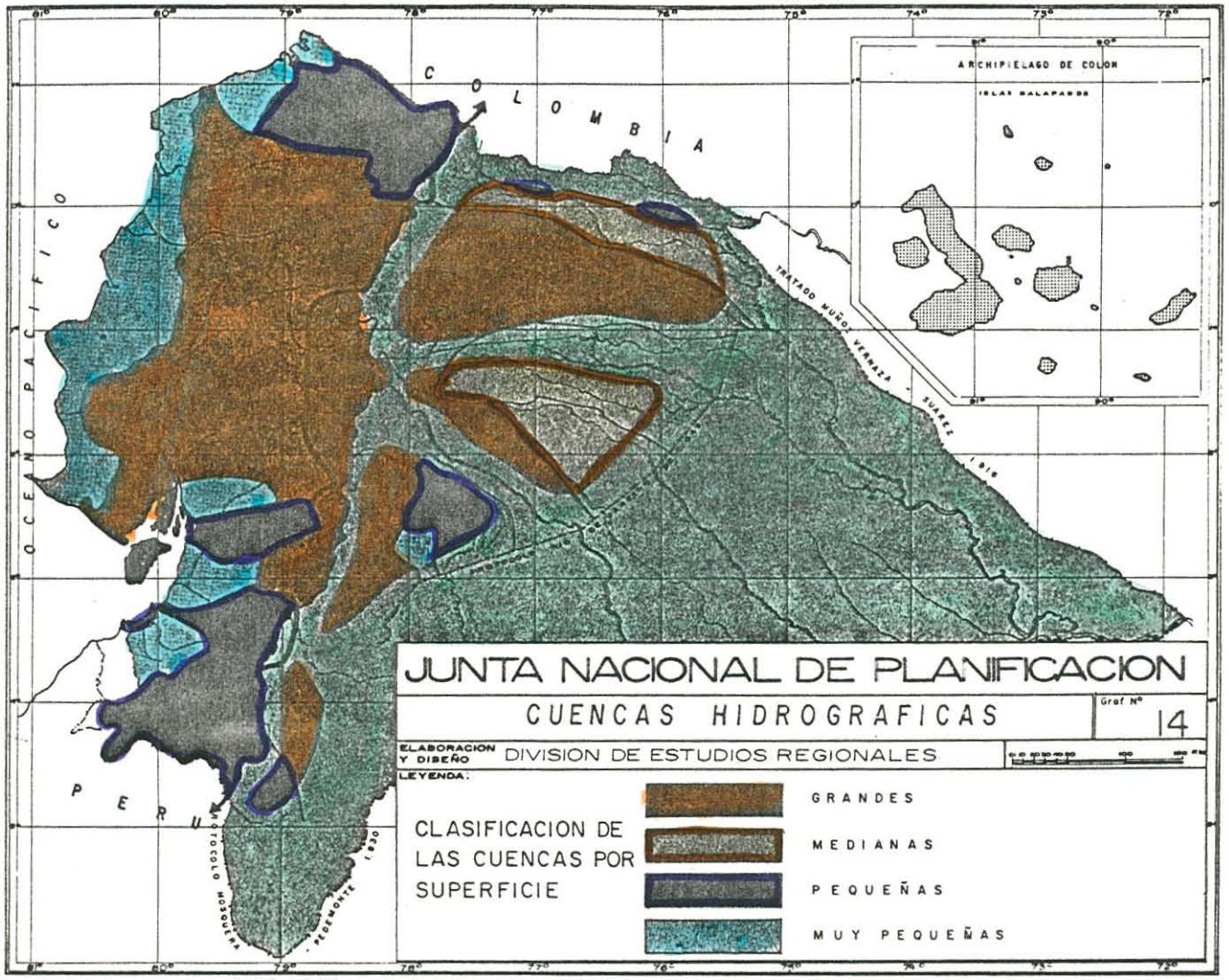
Las lluvias con un índice superior a los 3.000 mm anuales y el calor tropical de estas regiones, ubicadas al nivel del mar, constituyen dos aspectos fundamentales para el crecimiento de un bosque de árboles corpulentos y vegetación tupida. En la región oriental la selva ecuatorial es parte de ese gigante ecosistema del planeta, la Cuenca Amazónica.

De matorral desértico a monte espinoso premontano.

El litoral pacífico ecuatoriano participa de la zona xerofitica Humboltiana, desde la zona árida, hasta una

(41) JUNAPLA.- Op. Cit.- Pág. 51.

FIGURA No 20
CUENCAS HIDROGRAFICAS.



FUENTE: JUNAPLA.- Ob. Cit.- Pág. 51.-

vegetación con mayores requerimientos de humedad.

De bosque seco a húmedo premontano.

Areas secas o húmedas de las cuencas interandinas recubiertas de vegetación o, apenas con matorrales y espinas, varían entre 1.500 y 3.000 mts. de altura.

Bosque húmedo de altura.

Son los páramos que van, desde tierras altas frías, hasta el piso helado donde apenas hay pocas plantas propias de esas temperaturas.

Estepa de piso sub-alpino

Colindando con las nieves eternas de altas montañas.

El bosque seco tropical de sabana.

Con precipitaciones menores a 1.000 mm y con temporada seca, altas temperaturas y muy deforestado, es la sabana costanera.

De la vegetación esteparia, a los bosques secos.

Principalmente en la estación seca la vegetación esteparia se deja ver en todo su rigor, más al interior, crece el bosque aunque su fisonomía sigue siendo de secano.

Bosque húmedo de las vertientes exteriores andinas.

Las precipitaciones, la humedad y nubosidad le dan una

característica de bosque umbrófilo muy húmedo que va perdiendo su compactación conforme se aleja de la montaña, en el lado Occidental.

Del bosque seco premontano al bosque bajo.

Las vertientes de la Cordillera Costanera recubierta de un bosque seco premontano y montano bajo, agobiados por las temperaturas ecuatoriales, con precipitaciones anuales cercanas a los 1.000 mm.

Bosque seco premontano.

Con poca precipitación y temperaturas ecuatoriales." (42) (Fig. 21).

"Los valles interandinos, como sus declives externos que tienen una temperatura media que oscila entre los 12° y 13°C., corresponden al denominado Piso Montano Bajo.

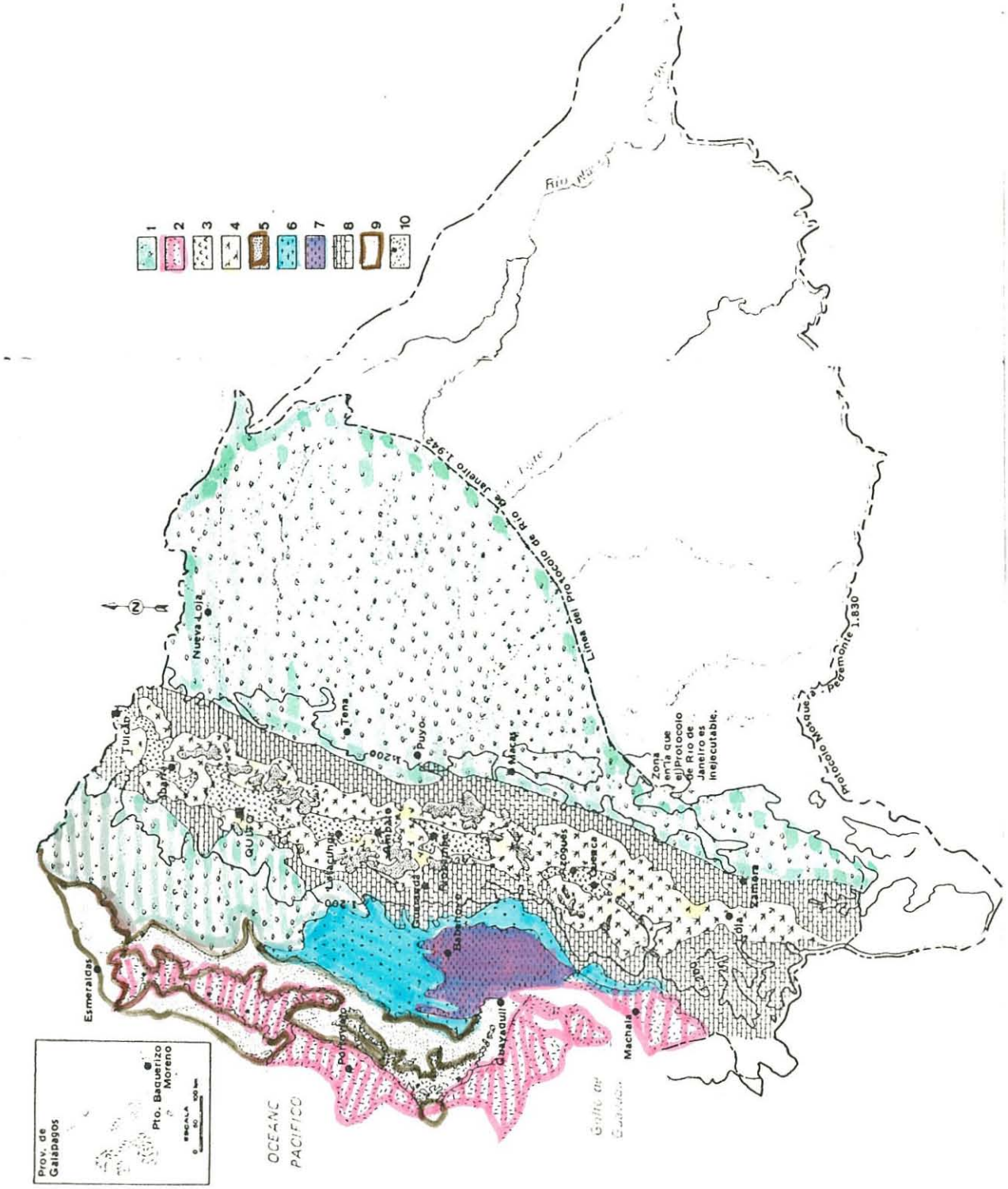
El Piso Montano existe en los sitios más altos de los dos ramales de la cordillera andina, en donde la temperatura fluctúa entre los 6° y 12°C.. Los pisos sub-alpino, alpino y nival tienen temperaturas monores a los 6°C y corresponden a los nevados y sus estribaciones.

Otro factor climático muy importante es la humedad, cuya presencia en mayor o menor grado determina que dentro de cada piso existan formaciones húmedas o secas.

La corriente cálida del Niño que actua en la parte norte de Esmeraldas, origina formaciones tropicales húmedas; en

(42) GOMEZ, NELSON.- "Atlas del Ecuador.- Geografía y Economía".- Edit. Ediguias, Quito.- 1990.- Pág. 35.

FIGURA No 21
VEGETACION Y CLIMA.



FUENTE: GOMEZ, NELSON.- Ob. Cit.- Pág. 35.-

cambio, la Corriente Fría de Humbolt, influye en la parte central y sur de la costa ecuatoriana, enfriando la atmósfera y evitando la condensación, dando lugar a formaciones tropicales secas, aunque no desérticas como en el Perú. Así, se puede observar que en las provincias de El Oro,Guayas y sur de Manabí, en las zonas correspondientes a sus costas, predominan formaciones tropicales de tipo seco y hacia el norte e interior del Litoral se acentúan las lluvias, encontrándose formaciones tropicales húmedas.

Las zonas más altas de las cordilleras costaneras presentan formaciones de tipo sub-tropical, siendo más húmedas las ubicadas en la parte sur de Esmeraldas y norte de Manabí y más secas las del sur de Manabí y Guayas (Península de Santa Elena). Los declives occidentales de los Andes presentan muchas lluvias, dando lugar a formaciones húmedas y muy húmedas, en los pisos sub-tropical y montano bajo.

En la región interandina, las formaciones predominantes pertenecen a los pisos montano bajo y montano, presentándose también formaciones sub-tropicales, pero secas en las zonas de valles profundos y estrechos que dan salida a los ríos a través de las cordilleras.

Los declives orientales de los Andes presentan iguales características que los occidentales, o sea la presencia de formaciones montano y sub-tropical húmedas y muy húmedas." (43).

4.1.5.- Asociación de suelos.

"Para efecto del diseño de las zonas homogéneas se utilizó

(43) JUNAPLA.- Ob. Cit.- Pág. 55.

la clasificación de asociación de suelos en grandes grupos, realizada por Erwin Frei, en base a la cual se han identificado las siguientes asociaciones:

1. Negro Andino
2. Brunizem
3. Pardos desérticos
4. Negro andino-transición laterítica hidrolítica
5. Latosoles
6. Regosoles
7. Rojo-Mediterráneo
8. Regur-tierra negra tropical
9. Negro aluvial
10. Pardo forestal
11. Litosoles (montañas)
12. Pantanoso de manglar
13. Aluviales húmedos
14. Sierozem
15. Pardo no cálcico
16. Pardo cálcico
17. Aluviales

Se puede observar que en la mayor parte del Oriente y la parte central de la Costa se hallan los suelos latosoles, característicos de los climas húmedos; en las estribaciones de la cordillera se encuentran los suelos negro andino-transición laterítica; en cambio en la región interandina existe una compleja diversidad de grupos de suelos, predominando el negro andino a lo largo del callejón interandino, y en menor escala los brunizem y litosoles (montañas). En la región central de la Costa, existe predominio de los suelos pardo forestal, latosoles y aluviales húmedos y hacia el litoral existen los regur-tierra negra tropical. En la parte correspondiente al Litoral de la Provincia de Manabí, en

Bahía y Manta, así como en los cantones de Santa Elena y Salinas de la provincia de Guayas, se encuantran los sierozem cuyas características corresponden a climas muy secos." (44)(Fig. No.22).

4.1.6.- ZONAS NATURALES TERRESTRES

"En base a los cinco factores naturales terrestres analizados, o sea: sonas de relieve, zonas climáticas, cuencas hidrográficas, vegetación natural y asociación de suelos, se ha realizado una síntesis de acuerdo con sus características afines, con el objeto de identificar zonas homogéneas naturales, que presentan por lo menos un grado de homogeneidad en tres de los cinco factores naturales.

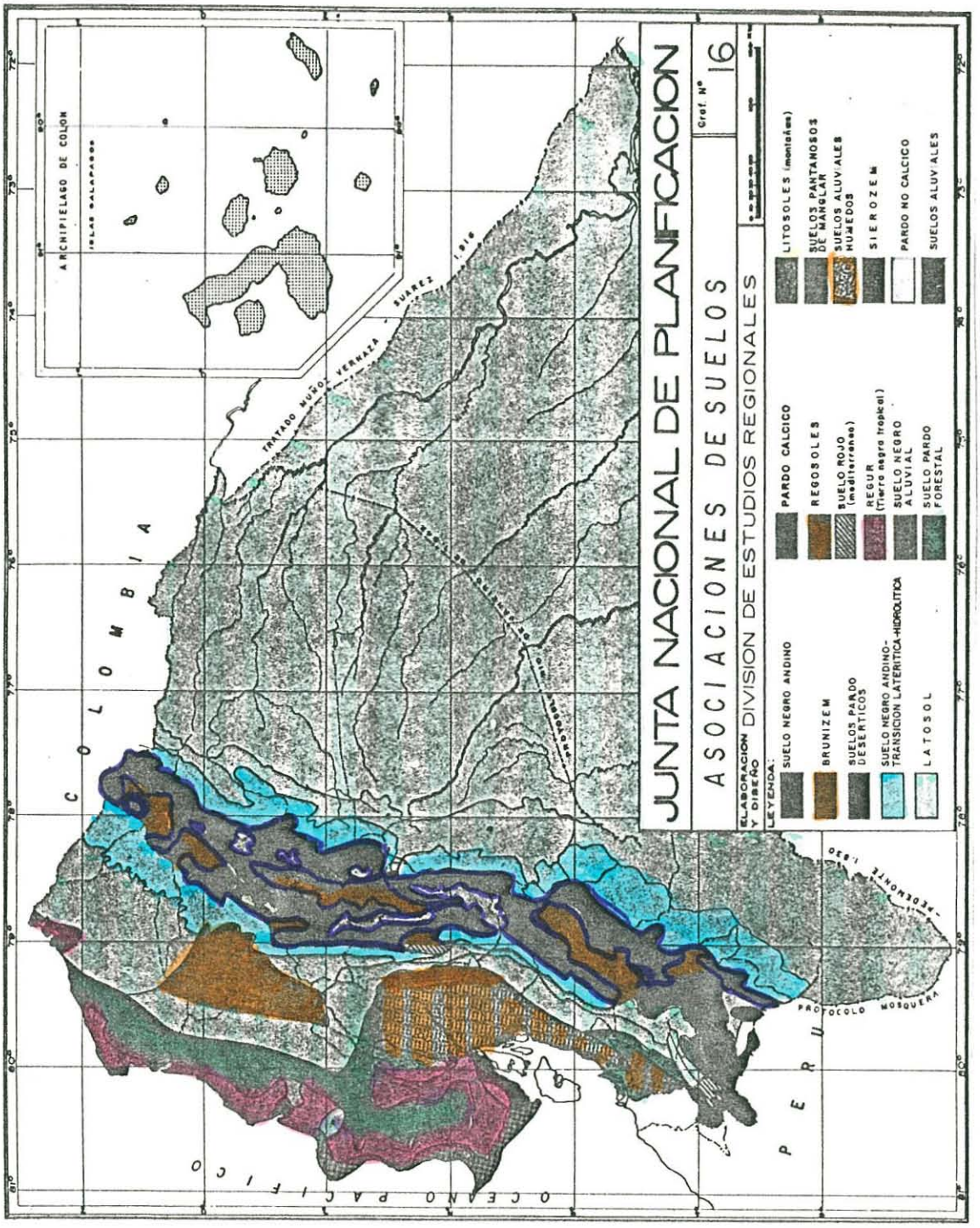
En las diferentes zonas se han considerado uno o dos factores de diversificación, que han dado como resultado el diseño de subzonas. Así, se tiene por ejemplo, que en la zona Planicie Litoral, el factor de diversificación ha sido el clima, por lo cual se ha dividido a esta zona (Planicie Litoral) en tres subzonas: húmeda, seca y muy seca.

La Zona Planicie Central, localizada entre la Cordillera costanera y las estribaciones occidentales de los Andes, por el hecho de estar determinada por el factor suelos, se encuentra dividida en tres subzonas: aluviales, regosoles y latosoles.

El factor de diversificación de las zonas denominadas Pie de Monte Occidental, Estribaciones de la Cordillera y Selva Alta, ha sido la vegetación natural, por lo cual aparecen las subzonas tropical y subtropical.

(44) JUNAPLA.- Ob. Cit.- Pág. 57.-

FIGURA No 22
ASOCIACION DE SUELOS.



FUENTE: JUNAPLA.- Ob. Cit.- Pág. 57.-

Las zonas Pie de Monte Oriental y Selva Baja presentan características homogéneas y no dan lugar a la presencia de subzonas."(45)(Fig. No.23).

4.2.- Geopolíticos.

Desde el punto de vista geopolítico y aplicando algunos conceptos de la Teoría de Mackinder, se pueden identificar tres zonas dentro del espacio nacional, estas son: el núcleo vital o "Heartland", el "Hinterland" o área de crecimiento y las fronteras.

4.2.1.- Núcleo Vital.

El núcleo vital es la zona optima o nuclear donde se concentra la mayor cantidad de masa humana que es el nervio motor del Estado. Práticamente es la zona "corazón" que da vida a la nación.

El núcleo vital está formado por numerosos subnúcleos que al integrarse entre sí, forman el centro de cohesión, con capacidad de irradiar su influencia y poder político, económico, sicosocial y militar hacia el área de crecimiento y las fronteras.

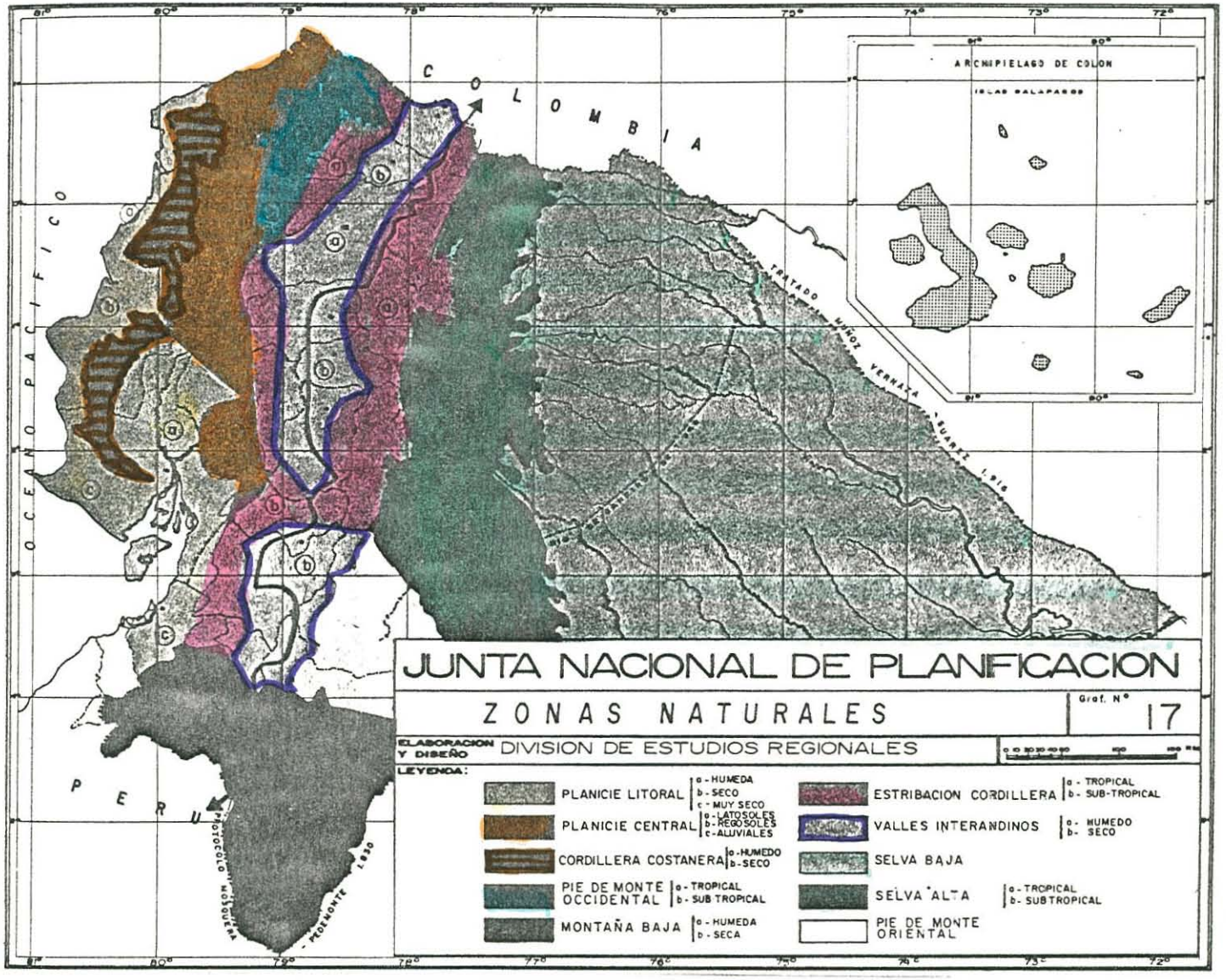
En el Ecuador el núcleo vital se ubica en el Triángulo Quito-Guayaquil-Cuenca.

4.2.2.- Area de crecimiento.

El espacio de crecimiento es el que media, entre el

(43) JUNAPLA.- Ob. Cit.- Pág. 59.-

FIGURA No 23
ZONAS NATURALES TERRESTRES.



FUENTE: JUNAPLA.- Ob. Cit.- Pág. 59.-

núcleo vital y las fronteras; proporciona al Estado la base para la satisfacción de sus necesidades; debe contar por tanto con riquezas agropecuarias, mineras, centros de producción, facilidades para el establecimientos de industrias etc.; en otras palabras, los medios que den una base económica al Estado y permitan un desarrollo normal de la población. En el Hinterlan existen algunos núcleos secundarios o menores que al crecer se iran integrando al núcleo vital.

El"Hinterland" ecuatoriano lo conforman los ámbitos jurisdiccionales de las provincias de Esmeraldas, Manabí, Imbabura.

También forman parte de esta zona, los sectores interiores de las provincias fronterizas como son las de: Carchi, Sucumbíos, Napo, Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Loja y El Oro.

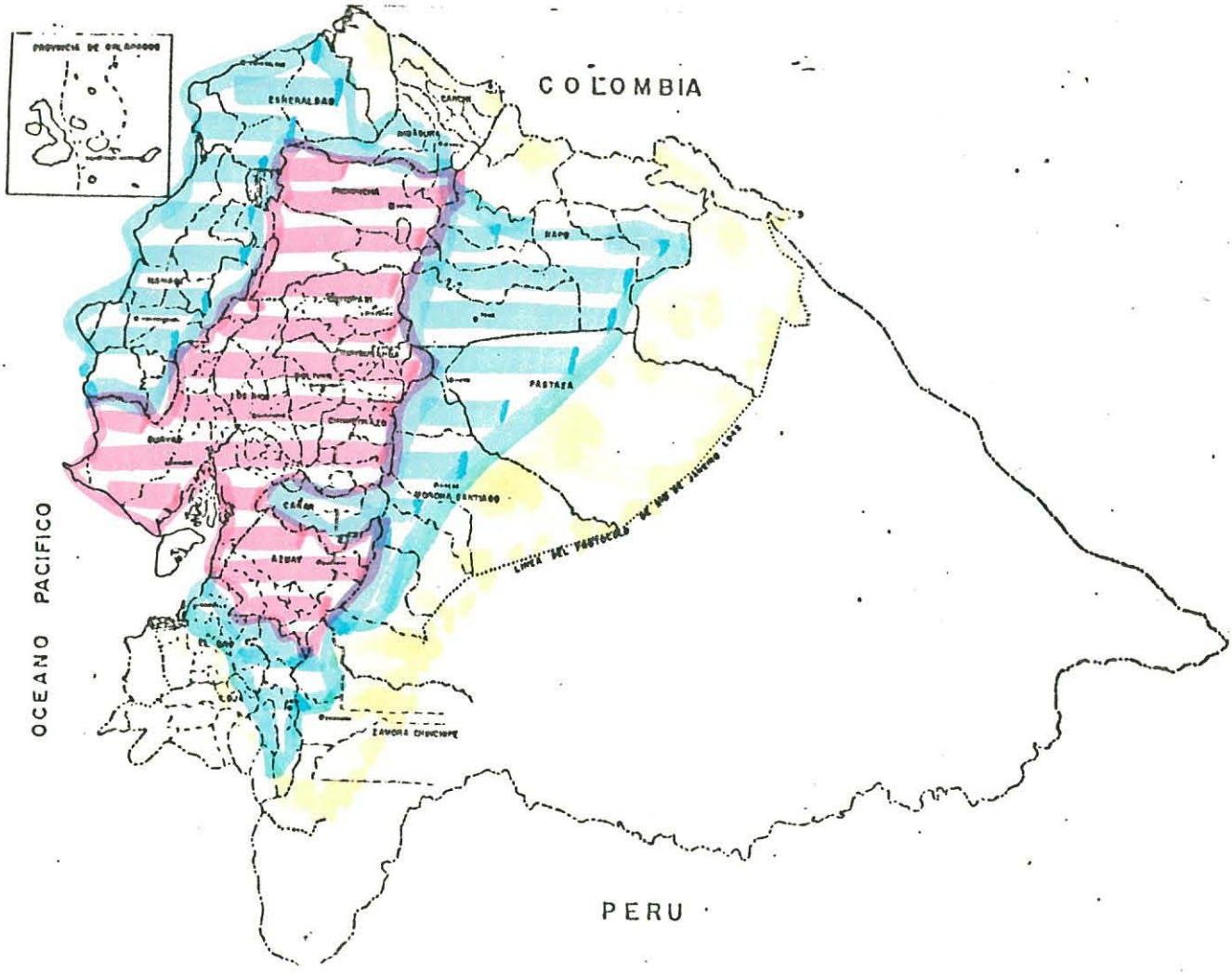
4.2.3.- Fronteras.

La zona de frontera evidentemente es la periférica que está directamente colindando tanto con Colombia como con el Perú. Esta faja territorial requiere de una especial atención de parte del Estado, ya que es la llamada a resistir las presiones externas.(Fig. No. 24).

El núcleo vital Ecuatoriano, no está totalmente estructurado, pero sigue un franco proceso de consolidación; más bien son la áreas de crecimiento y frontera las que evidentemente no se han desarrollado ni están siendo preparadas para que cumplan su misión; en tal virtud, un objetivo geopolítico debería ser el de activar las zonas de crecimiento y frontera, lo cual podría ser alcanzado, fortificando en éstas la estructura jurisdiccional, político-administrativo, como una de las políticas a ser aplicadas.

La generación de nuevos polos de atracción poblacional contribuirían a una mejor distribución de los habitantes en el contexto geográfico del

FIGURA No 24
ZONAS GEOPOLITICAS.



NUCLEO VITAL
AREA DE CRECIMIENTO
AREA DE FRONTERA

país y por lo tanto a un mayor aprovechamiento de espacios y recursos.

Entonces, deberían haber mayores exigencias para la creación de Provincias, Cantones y Parroquias en el sector del núcleo vital, menores en el área de crecimiento y una relativa facilidad en las áreas de fronteras. El caso de la Provincia de Galápagos por los aspectos anteriormente referidos debería tener un tratamiento especial a fin de evitar la proliferación de jurisdicciones en el área insular.

4.3.- Demográficos.

4.3.1.- Población.

"La población ecuatoriana tiene los siguientes aspectos sobresalientes:

-Hay dos metrópolis con más de un millón de habitantes.

-La Región Costera, tiene un poblamiento más uniforme que el resto del país.

-En general, la distribución nacional es bastante proporcional, excepto al Este, en que la Región Amazónica se halla vacía.

-No existen desequilibrios importantes y se considera, de acuerdo a la tendencia poblacional, que la costa recibirá en el futuro una mayor preción demográfica.

-La concentración de pequeños poblados en la Sierra, corresponde a las cuencas interandinas.

-A fin de este siglo, el poblamiento de la Región Amazónica se verá duplicado; de seguir con el crecimiento actual.

-La red urbana nacional es más homogénea en la Costa que en el resto del país.

Las grandes extensiones de la cuenca amazónica recubierta de bosques húmedos, alberga una población indígena depositaria de culturas silvícolas. Por consiguiente, no se atribuya un concepto peyorativo a la

designación de "área vacia", pues, solamente quiere responder al hecho de un poblamiento escaso.".(46)(Fig. 25).

4.3.2.- Distribución poblacional.

En el figura No. 26 se puede observar con claridad que las mayores densidades rurales, es decir mayores a 50 habitantes por km.2, se encuentran en el área definida como núcleo vital, o sea en el triángulo: Quito, Guayaquil, Cuenca, a cuyos contornos se observan sectores con densidades de 25 a 50 habitantes por Km2. En los sectores del Litoral interior, colindante con la Región interandina, en el sector nor-occidental de la Provincia de Esmeraldas, en el área central de la Provincia de Sucumbíos y al Nor-oeste de la Provincia de Loja, las densidades se presentan en un rango de 10 a 25 habitantes por km2.

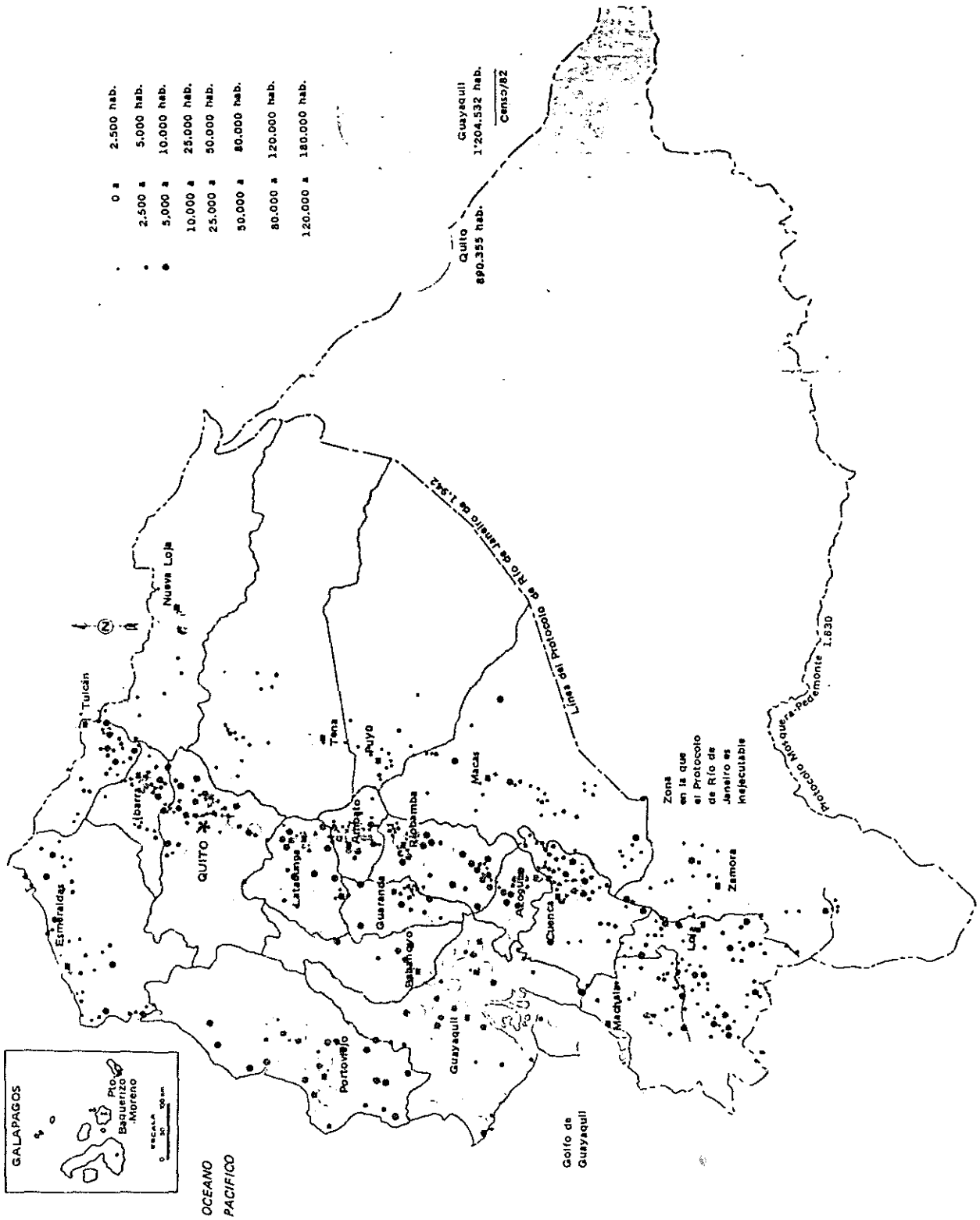
Gran parte de la Provincia de Manabí, y en los sectores occidentales de las provincias amazónicas se observan densidades de 2 a 10 habitantes por km2. Por último, existen gran variedad de áreas vacias con densidades menores a 2 habitantes por km2., en las áreas orientales de las provincias amazónicas.

4.3.3.- Crecimiento poblacional.

En el figura No. 27 se observa que los sectores con tasas anuales de crecimiento más altos se encuentran, en el área de crecimiento del país; así, en el nor-occidente de la Provincia de Pichincha, norte de Manabí, norte de Los Ríos, al occidente de Cotopaxi, sur-este de Guayas y básicamente en los sectores centrales de las provincias amazónicas, aparte, desde luego, de las áreas contiguas a las ciudades de Quito y Guayaquil.

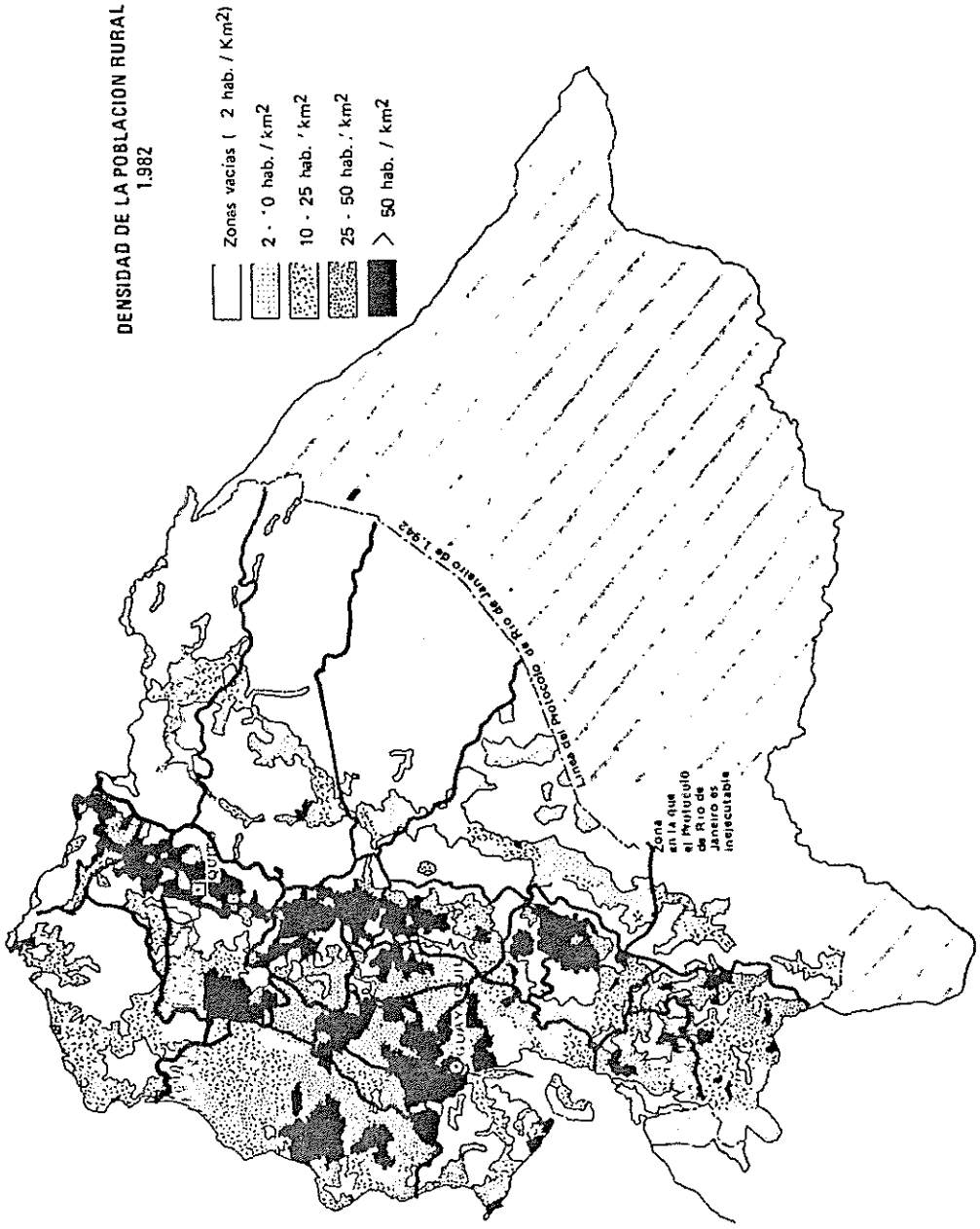
(46) GOMEZ, NELSON.- Ob. Cit. Pág 55.-

FIGURA 25
DISTRIBUCION DE LA POBLACION.



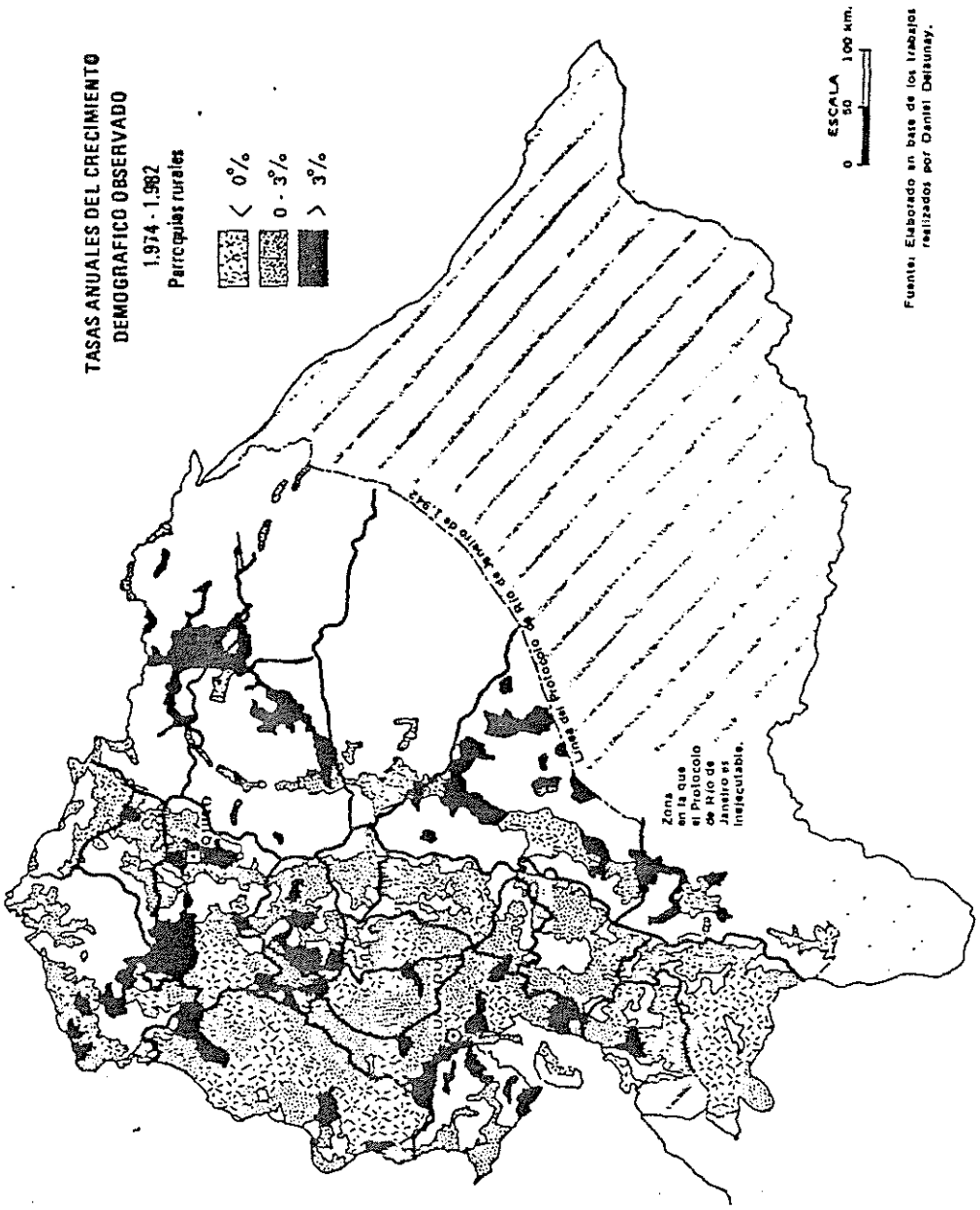
FUENTE: GOMEZ, NELSON.- Ob. Cit.- Pág. 54.-

FIGURA No 26
DENSIDAD DE LA POBLACION RURAL.



FUENTE: GOMEZ, NELSON.- Ob. Cit.- Pág. 57.-

FIGURA No 27
CRECIMIENTO POBLACIONAL



FUENTE: GOMEZ, NELSON.- Ob. Cit.- Pág. 57.-

4.3.4.- Zonificación poblacional.

En base a los tres parámetros antes indicados, he establecido la zonificación que consta en el gráfico No. , a la cual hice referencia de manera muy tangencial en el punto 3.2.1 del presente estudio y que básicamente contempla: las zonas al interior del país; las ubicadas al interior de provincias fronterizas de la Sierra y el Litoral; las ubicadas al interior de las provincias amazónicas; las que se encuentran en línea de frontera de provincias interandinas y del litoral y por último, las que están en línea de frontera y pertenecen a las provincias amazónicas: zona esta última que por sus características poblacionales, podría incluir el Archipiélago de Galápagos.

4.4.- Económicos.

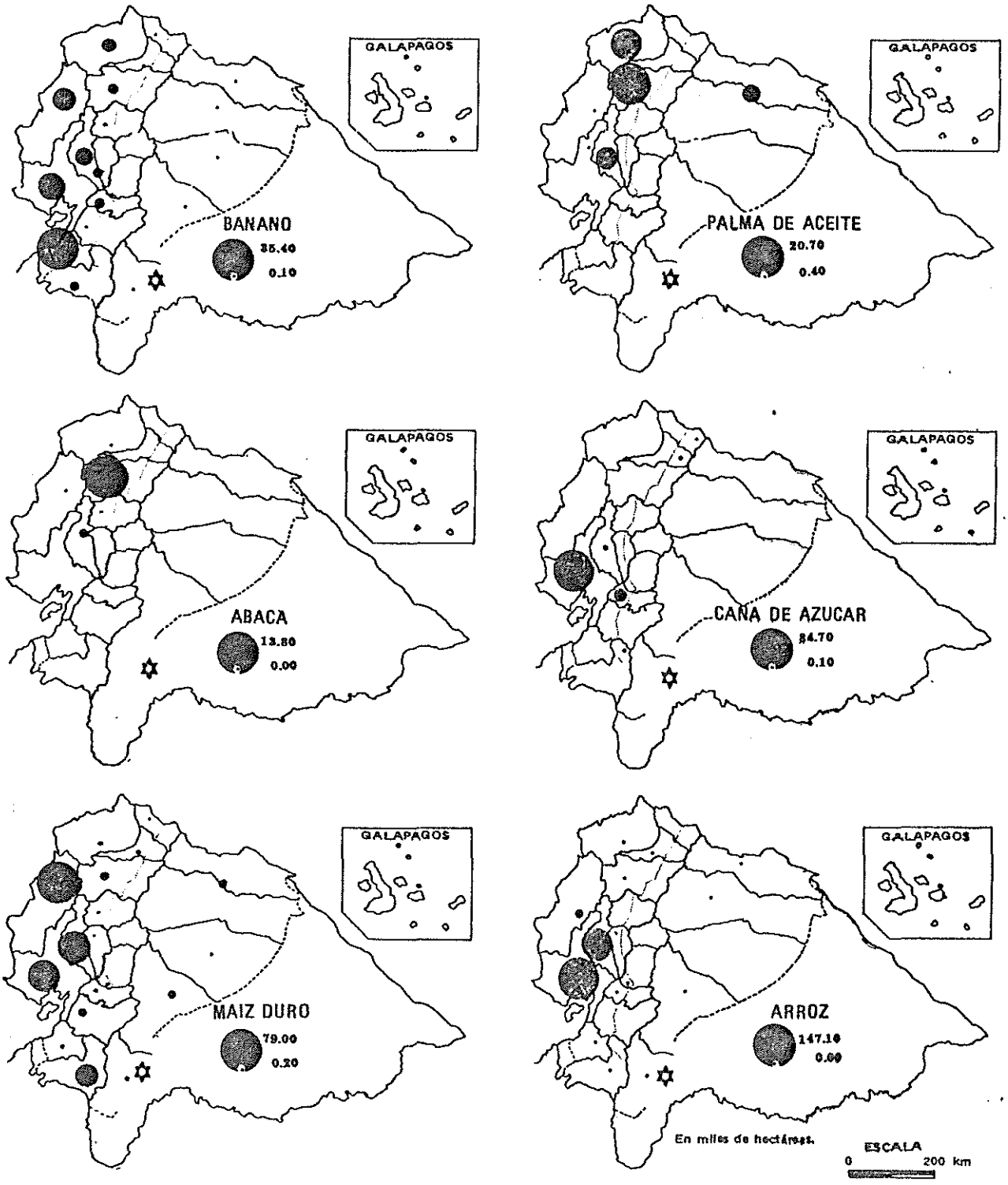
4.4.1.- Recursos naturales.

En las figuras No. 28 y 29 se puede observar que en el campo agrícola, el litoral de caracteriza por los cultivos de productos de exportación, tales como algodón, cacao, banano, palma de aceite, abacá, arroz, etc.; mientras que en la Sierra se dan productos que fundamentalmente abastecen el consumo interno; así, cereales, legumbres, hortalizas, etc.

Las áreas mineras, básicamente auriferas se encuentran casi en todo el país, destacándose las de las provincias de Zamora Chinchipe (Nambija), Azuay(Ponce Enriquez), El Oro (Arenillas), etc.

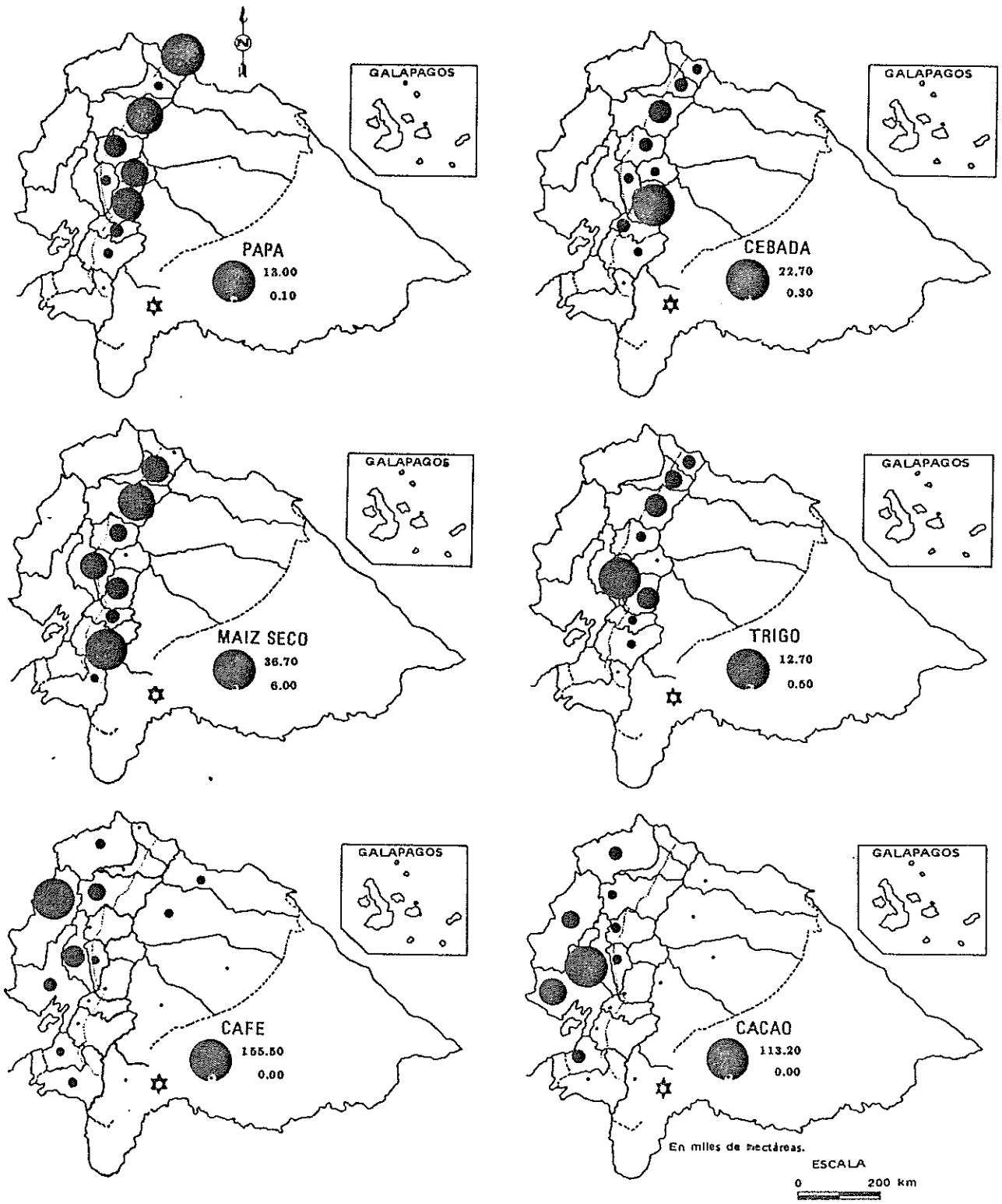
Los recursos hidrocarburíferos en producción están en el nor-este del país, en la zona amazónica y al sur-occidente de

FIGURA No 28
PRODUCCION AGRICOLA POR PROVINCIAS



FUENTE: GOMEZ, NELSON.- Ob. Cit.- Pág. 81.-

FIGURA No 29
PRODUCCION AGRICOLA POR PROVINCIAS



FUENTE: GOMEZ, NELSON.- Ob. Cit.- Pág 82.-

la Provincia del Guayas.

4.4.2.- Utilización del suelo agrícola por Provincia.

Siendo la agricultura un pilar muy importante de la economía nacional; y la fuente de trabajo de la mayoría de la población económicamente activa, entre los aspectos económicos considerados para una zonificación, he estimado conveniente incluir el de utilización del suelo agrícola por provincia.

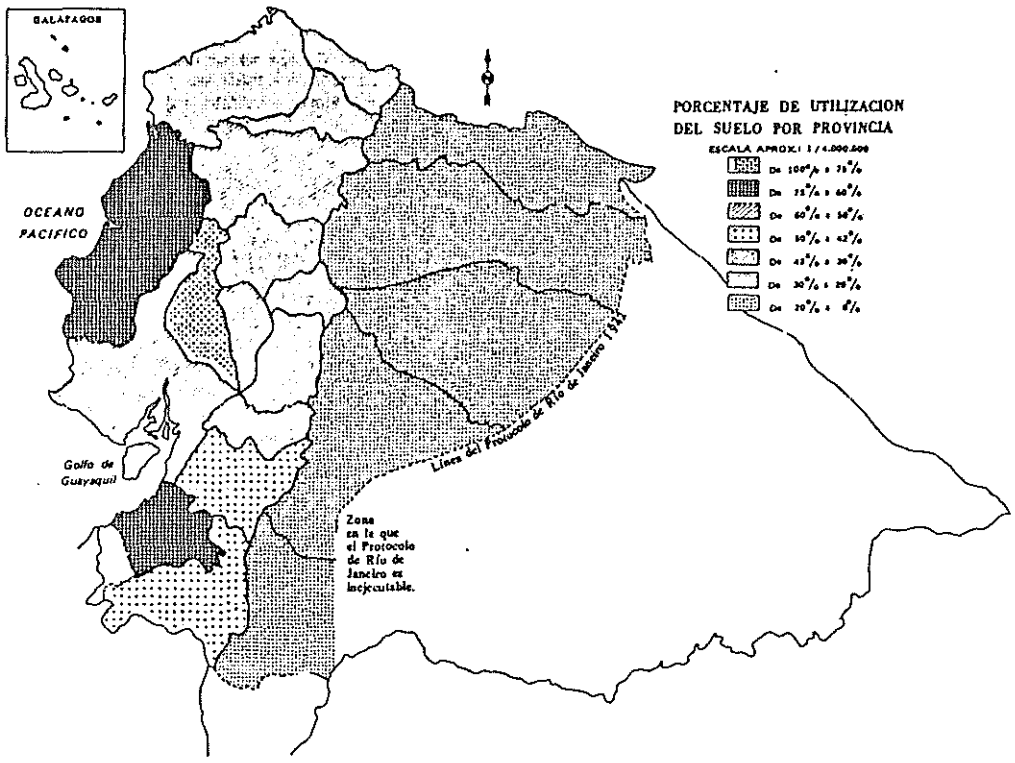
Las provincias con más porcentaje de utilización agrícola, con relación al territorio nacional, son Manabí y Guayas; las más intensamente pobladas son Los Ríos; luego vienen Manabí y El Oro, Guayas, Pichincha, Canar, Bolivar, el resto de provinciad de la Sierra y por último Esmeraldas y las provincias amazónicas. (Fig. No 30).

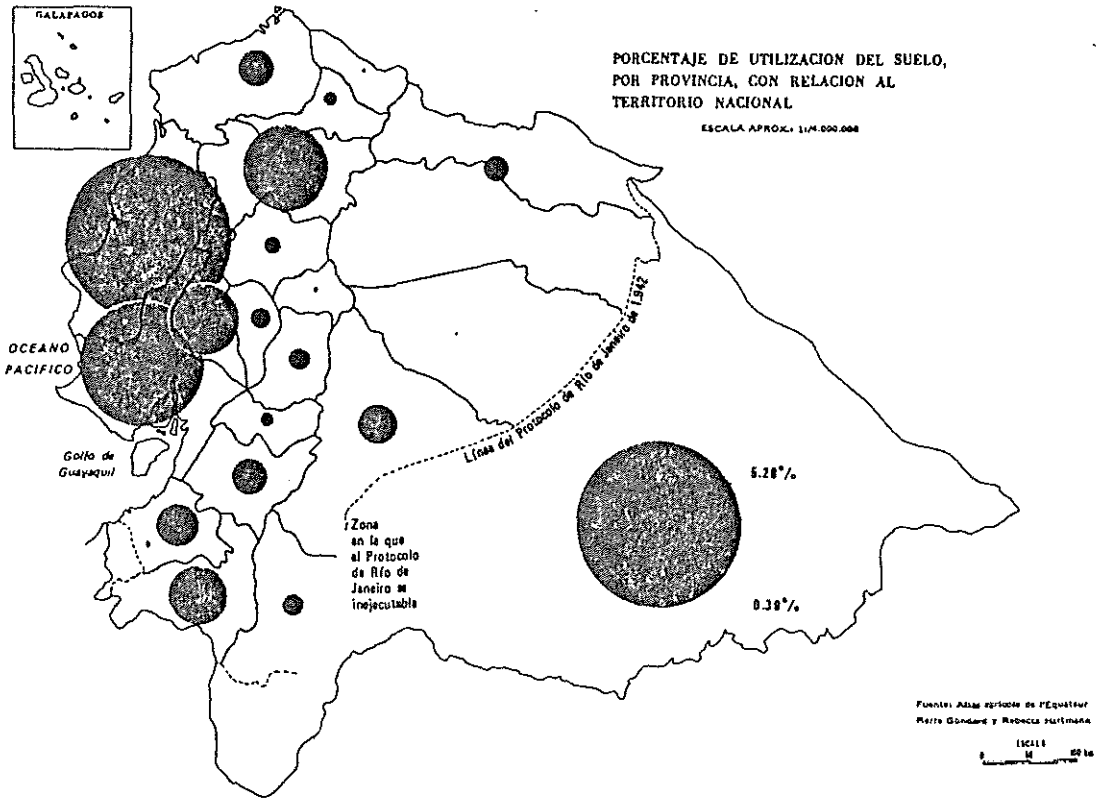
4.4.3.- Distribución de la fuerza de trabajo por sectores económicos.

"El análisis de la estructura de la Fuerza de Trabajo, en cada provincia, según sectores de la economía permite distinguir un eje central formado por las provincias de Guayas y Pichincha con una estructura equilibrada de la Fuerza de Trabajo entre los tres sectores económicos. Esta situación se presenta también en forma clara, debido a la concentración de la actividad económica que mantienen aquellas dos unidades territoriales.

Por otra parte se observa al resto de provincias con una estructura desequilibrada, destacándose la fuerza de trabajo en la agricultura sobre las otras dos : Industria y Servi

FIGURA 30
UTILIZACION DEL SUELO AGRICOLA POR PROVINCIAS





FUENTE: GOMEZ, NELSON.- Ob. Cit.- Pág. 85.-

cios".(47).(Fig.31).

4.4.4.- Producto interno bruto por sectores económicos.

"El mapa refleja la constitución estructural del Producto Interno Bruto en cada provincia, según sectores de la economía.

La provincia de Pichincha que se caracterza por una mayor preponderancia de la actividad servicios, en relación a la Industria y a la agricultura, situación que resulta de la concentración de la administración pública en la ciudad de Quito.

Luego se distinguen las provincias de Guayas, Azuay, Tungurahua e Imbabura, con una estructura equilibrada entre sus tres actividades económicas.

El resto de unidades territoriales mantienen como principal actividad la agrícola, sobre las otras actividades (48) (Fig. 32).

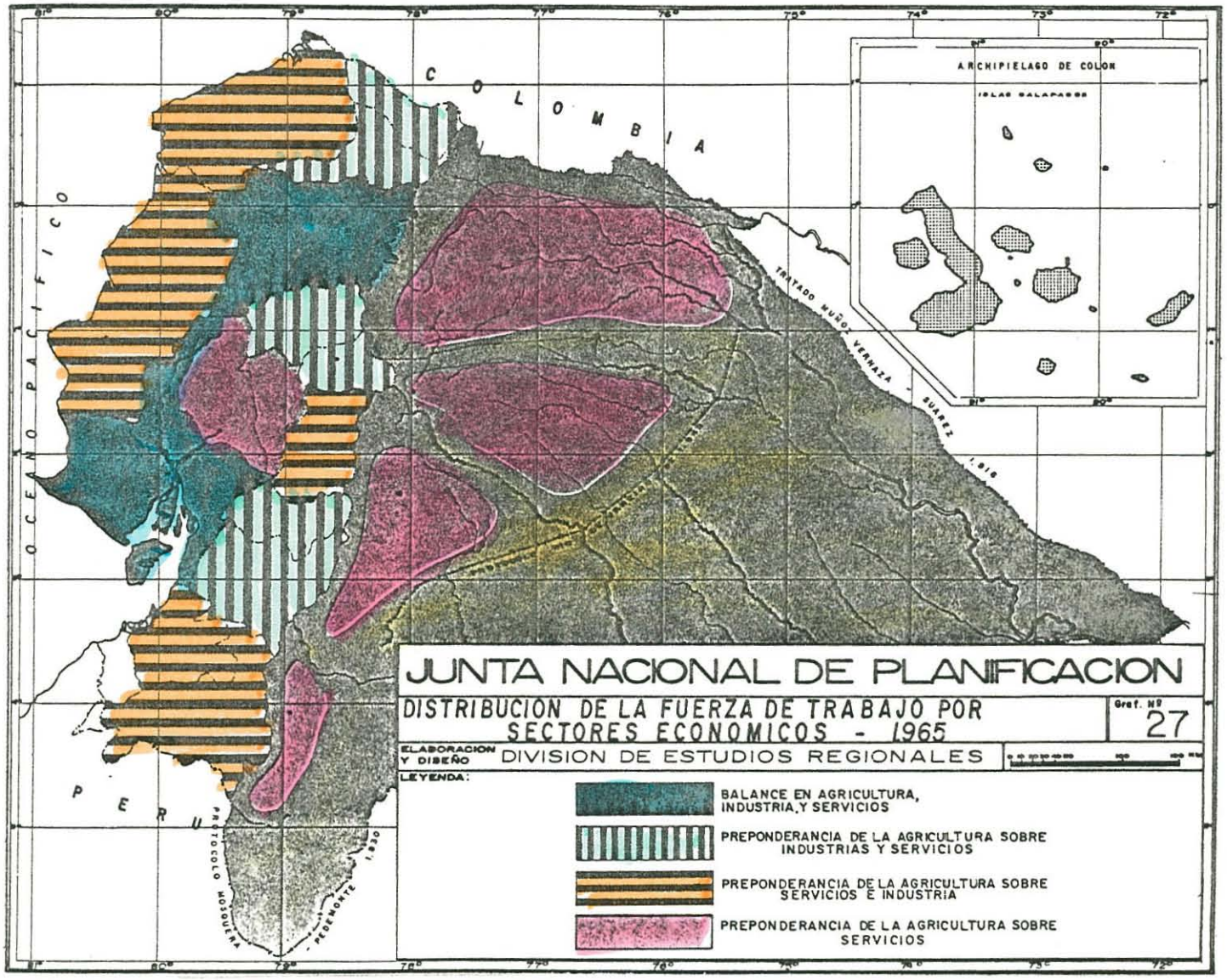
4.4.5.- Zonas Económicas.

" Del análisis conjunto de los factores enunciados, se llegó a la conformación de las zonas económicas que como puede observarse, presentan diversas características. En la zona de Guayaquil, el sector comercial y de servicios tiene mayor importancia frente a los otros sectores de la economía, sin embargo cabe señalar que el sector industrial representa

(47) JUNAPLA.- Ob. Cit. Pag.81.-
(48) JUNAPLA.- Idem Pág. 83.-

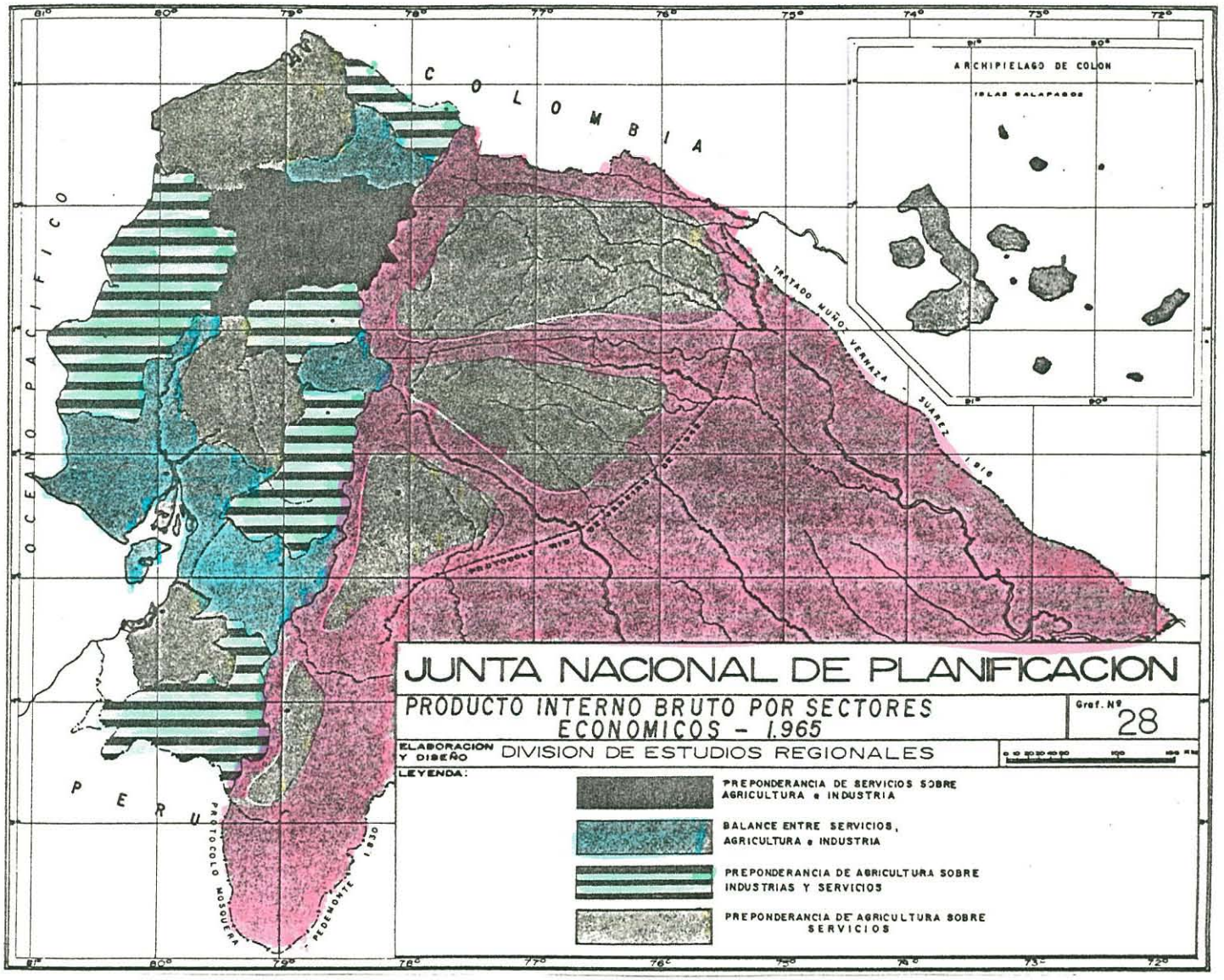
FIGURA No 31

DISTRIBUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO POR SECTORES ECONOMICOS



FUENTE: JUNAPLA.- Ob. Cit.- Pág. 81.-

FIGURA No 32
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES ECONOMICOS



FUENTE: JUNAPLA.- Ob. Cit.- Pág. 83.-

el más alto nivel de crecimiento alcanzado en el país y en lo que respecta al sector primario, a pesar de su desarrollo, su importancia relativa es menor frente a los sectores secundario y terciario.

La zona que comprende la Provincia de Pichincha, excluído el Cantón Santo Domingo, se destaca por la importancia del sector servicios, cuya productividad es considerablemente más alta que la de la industria y agricultura.

La zona que incluye a las provincias de Azuay, Tungurahua e Imbabura, se caracteriza por tener una estructura equilibrada del producto interno bruto en los tres sectores; sin embargo, la ocupación de la fuerza de trabajo es preponderante en el sector primario, pese a que la más alta productividad se origina en el sector terciario.

El resto de zonas que incluyen más de las tres cuartas partes de provincias del país, presentan como característica básica el factor dominante primario.(49)(Fig.33).

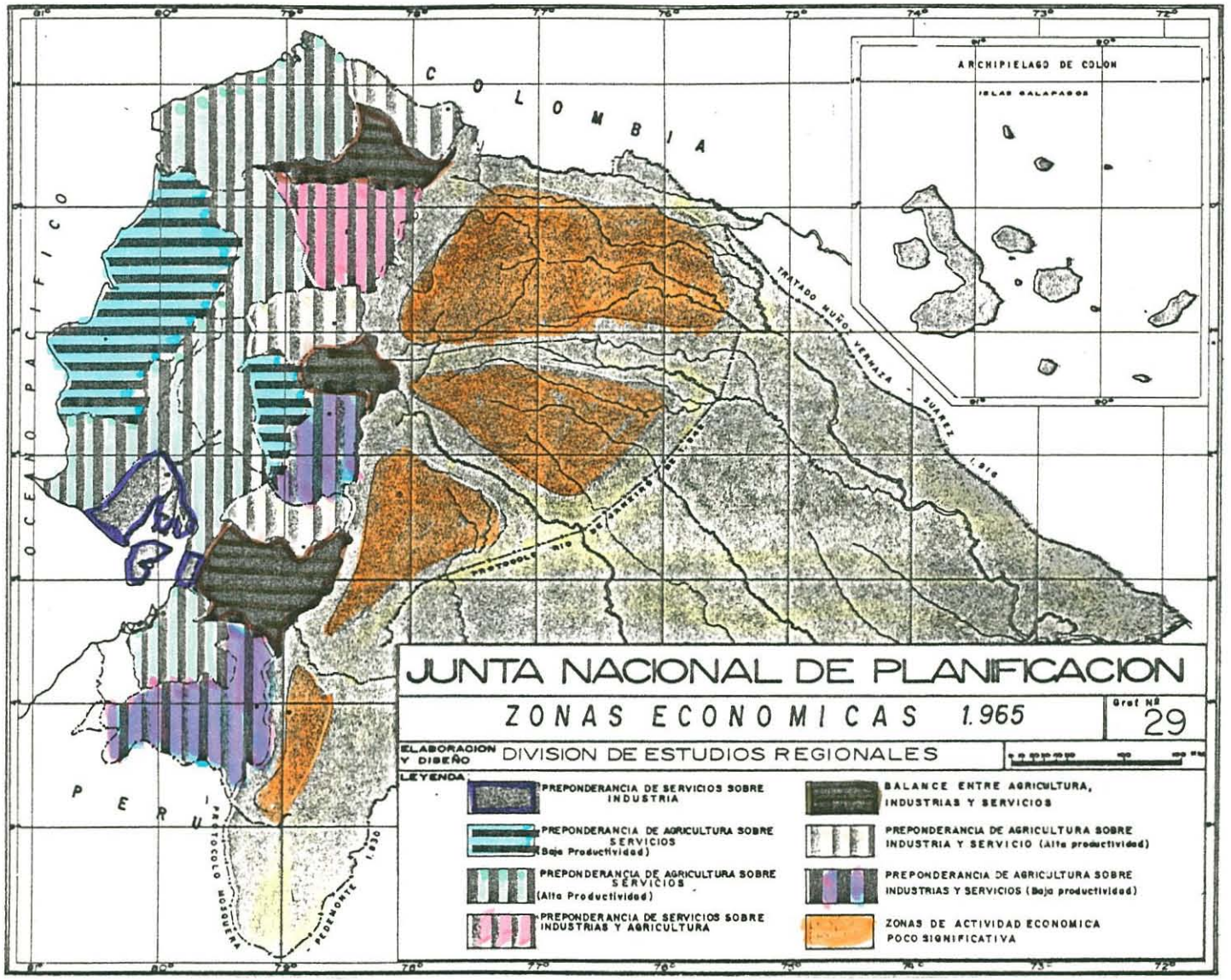
4.5.- Medio Ambiente.

4.5.1.- Zonas de afectación ambiental.

Existen algunos sectores del país en los que definitivamente no es conveniente que se produzcan asentamientos poblacionales. El caso más evidente al respecto es el del Archipiélago de Galápagos, en donde los núcleos humanos que lamentablemente han crecido sin ingún control ni planificación, han modificado apreciablemente el equilibrio ecológico

(49) JUNAPLA.- Ob. Cit. Pág. 85.-

FIGURA No 33
ZONAS ECONOMICAS



FUENTE: JUNAPLA.- Ob. Cit.- Pág. 85.-

y de la vida animal y vegetal.

Este es un aspecto bastante complejo, pues el crecimiento poblacional ha dado lugar al aparecimiento de múltiples necesidades de servicios, obras de equipamiento, infraestructura etc.. En los últimos años en virtud de aquello, se han constituido colegios, hospitales, bancos, mercados, estadios y otras obras, principlamente en Puerto Baquerizo y Puerto Ayora. La satisfacción, desde luego justa de las necesidades de los colonos galapagueños ha producido que estos se afinquen definitivamente en las Islas y no sólo ellos sino también sus hijos y nietos. Ya los Municipios planifican "el crecimiento y desarrollo de las ciudades" y en la medida que las urbes se amplían sus habitantes plantean su jerarquización político-administrativa, tal es el caso del recinto Santa Rosa en la Isla Santa Cruz, que aspira a ser parroquia.

Nos debemos preguntar ¿Deben las Islas Galápagos recibir un tratamiento especial respecto del resto del país? .

A mi modesto criterio, si. Por las características muy especiales y únicas en el mundo que tienen las Islas Galápagos, estas deberían estar habitadas sólo por una población capacitada para que cumpla una misión específica. Un Instituto Superior y de Postgrado, donde se desarrollen investigaciones biológicas, de preservación ecológica y otras afines; una industria turística con una adecuado y óptima infraestructura; una población dedicada a facilitar los servicios que requieren los estudiantes, científicos y truristas; todo ésto debidamente controlado y dirigido por el Estado podría ser una alternativa.

Otra zona que debe tener un tratamiento especial es la

Amazonía. Su colonización debió haber sido controlada y dirigida; lamentablemente se realizó de manera espontánea. Los Colonos Amazónicos, sin mayor conocimiento y preocupación del factor ecológico han talado indiscriminadamente los bosques, sustituyéndolos por cultivos, y ésto a la postre está causando graves daños; muchas veces irreparables.

En el Oriente también se está presentando el fenómeno de la apropiación del espacio por parte de algunas compañías, como es el caso de Palmeras del Ecuador, que tiene en la actualidad más de 30.000 hectáreas sembradas de palma africana en el sector de Shushufindi; ésto genera problemas en cuanto a una desiquilibrada distribución de la población. Dentro de éste aspecto es necesario considerar además a los parques nacionales, que constituyen verdaderas reservas para el país no obstante, la preservación ecológica de los recursos debe ser bien entendida, haciendo factible su explotación, pero tratando de no afectar el ecosistema.

En síntesis podemos señalar que el factor del medio ambiente es un indicador que nos conduce al establecimiento de ciertos sectores que independientemente de su ubicación dentro del contexto del país, requieren de un tratamiento específico, que tiene relación con un control de crecimiento poblacional, lo que no implica mantenerlas inproductivas ni ajenas al desarrollo.

En estos sectores para la creación de nuevas jurisdicciones político-administrativas se deben determinar requerimientos del número de habitantes y densidad poblacional, infraestructura, servicios, etc. acordes con las necesidades y funcioanes para las cuales han sido destinadas.

Cuando existan proyectos de creación de nuevas jurisdicciones político-adminstrativas en sectores que tienen algún tipo de restricción por razones de preservación ambiental, se debería contar con el criterio de un organismo especializado como Fundación Natura o en el caso de Galápagos, de la Estación Científica Charles Darwin.

4.5.2.- Zonas muertas o no aptas para asentamientos humanos.

Al hablar de los aspectos demográficos, se había establecido la necesidad de definir parámetros que relacionen la población con el espacio, planteándose como índice el de la densidad poblacional. El presente punto está orientado a incertar dentro de esa consideración sectores que por condiciones físicas, ambientales o de productividad, no serían aptas para asentamientos humanos.

Si no se toma en cuenta este factor, las densidades brutas podrían ser iguales mientras que las específicas reales se incrementarían notablemente, produciéndose una elevada presión poblacional sobre un determinado sector.

CAPITULO V

5.- SINTESIS , CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

5.1.- El actual sistema jurisdiccional político-administrativo del Ecuador, tiene sus raíces en aquel que fue establecido por los españoles en la Epoca Colonial; es decir, el de la Real Audiencia de Quito, integrada por gobernaciones y corregimientos. Esta organización reforzaba el sistema longitudinal andino Pre-Colonial, con un eje paralelo de jurisdicciones que se proyectaban hacia las tierras de la "canela" y "el dorado", y que en su conjunto se relacionaba con la Costa, particularmente con el Puerto de Guayaquil, y de allí con la metrópoli y el resto del reino, permitiendo el drenaje de las riquezas y la producción. Básicamente se fundamentaba en la distribución poblacional, bastante bien relacionada al potencial productivo del suelo y a una mayor o menor posibilidad de explotación de los recursos agropecuarios y mineros.

5.2.- En la Epoca Gran Colombiana, el Ecuador, entonces Distrito del Sur, adoptó un sistema político-administrativo conformado por departamentos, provincias, cantones y parroquias, unidades estas últimas cuyo origen se vinculaba estrechamente al sistema jurisdiccional eclesiástico. Con esta organización nació a la vida republicana, constituido por 3 departamentos, 8 provincias y 35 cantones.

5.3.- La concentración de poderes en los gobiernos regionales departamentales, frente a la de un poder central en formación, hizo que en los primeros años de la Epoca Republicana se ponga en riesgo, en varias ocasiones, la unidad y aún

estabilidad del Estado ecuatoriano; en tal virtud, a partir de 1835 se suprimieron los departamentos.

5.4.- Durante el siglo XIX se producen importantes cambios en el mapa político del país, como resultado de significativas modificaciones en las relaciones socio-económicas y administrativas al interior de la República. Se multiplicaron considerablemente las jurisdicciones político-administrativas y en particular las parroquias rurales, más en la Costa que en la Sierra, pues el Litoral, al adoptar una economía agroesportadora, brindaba mayores oportunidades de trabajo, constituyéndose en el receptáculo de procesos migratorios provenientes de los distintos sectores del país. La campiña andina se mantuvo como proveedora del mercado interno de bienes y alimentos, mientras que la Región Amazónica se constituyó en un verdadero ángulo muerto, al igual que el Archipiélago de Galápagos. En 1897 el Ecuador tenía 15 provincias, 54 cantones y 384 parroquias.

5.5.- En la primera mitad del siglo XX, el incremento de jurisdicciones político-administrativas es un proceso que acompañó a: un aumento y redistribución de la población, incorporación de nuevos sectores a la producción, intensificación de las actividaes agroexportadoras de productos tales como el café, cacao, banano, etc.; y, mejoramiento de las relaciones comerciales y de intercambio entre la Sierra y la Costa, como resultado de la construcción de la línea férrea y de varias carreteras que unían dichas regiones.
El mayor número de provincias, cantones y parroquias se crean alrededor de los ejes que unían las tres ciudades más importantes: Quito, Guayaquil y Cuenca. En 1950, nuestro país se integraba de 17 provincias, 66 cantones y 489 parroquias.

5.6.- En la segunda mitad del presente siglo y a mediados de la década de los sesenta, se inicia la "era petrolera" que trajo consigo una bonanza económica acompañada de una expanción demográfica, factores que permitieron una especie de reconquista de espacios por mucho tiempo abandonados, primero en la Costa y luego en la Región Amazónica, fundamentalmente por el desarrollo de la red de comunicaciones. El Estado consideró entonces, que una de las maneras de generar un desarrollo armónico e integral del país, era el incremento de nuevas jurisdicciones político-administrativas. Para 1977 el número de provincias asciende a 20, el de cantones a 115 y el de parroquias a 830.

5.7.- En los últimos 15 años, la situación económica y financiera del Ecuador se ha visto seriamente afectada por diversos factores vinculados principalmente al modelo de desarrollo adoptado; sin embargo ésto no ha sido suficientemente considerado en la estructuración jurisdiccional político-administrativa del país, presentándose un explosivo incremento de provincias, cantones y parroquias, en un proceso totalmente desvinculado de lo que representa una planificación integral del país, alejado de justificativos reales, con una casi total inobservancia de procedimientos y requisitos legales, y obedeciendo a intereses personale o en el mejor de los casos de un reducido sector poblacional. En un alto porcentaje, las nuevas creacione de jurisdicciones han respondido a demagógicos ofrecimientos de políticos inescrupulosos, que únicamente han estado interesados en captar un mayor número de votos, generar plazas de trabajo para sus seguidores, o establecer influencia y control sobre ciertos organismos seccionales. A fines de 1991, el Ecuador tenía 21 provincias, 174 cantones y 923 parroquias.

5.8.- La falta de una política clara y definida del Estado en materia de división territorial, ha contribuido a la situación antes indicada, y se refleja en una débil e incompleta legislación que regula la creación de nuevas jurisdicciones político-administrativas; vasta advertir que la última Ley de División Territorial del País fue dictada el siglo pasado y que hasta la presente fecha no ha sido actualizada; ni siquiera se encuentran definidos requisitos y procedimientos para la creación de provincias.

5.9.- Es necesario la expedición de una Ley de Estructuración Jurusdiccional Político-Administrativa del País, que establezca requisitos y procedimientos para la creación de provincias, cantones y parroquias, en base a parámetros de orden técnico, orientados a la consecución de los Objetivos Nacionales Permanentes y en base a los más altos intereses de la Patria.

5.10.- Existen notables diferencias entre las regiones del país y aún entre sectores de una misma región, en lo concerniente a: distribución poblacional, nivel de desarrollo, equipamiento, servicios, obras de infraestructura; etc.; en tal virtud, es importente que se zonifique el territorio ecuatoriano a fin de que se determinen regulaciones diferenciadas para cada zona, en lo que respecta a la creación de nuevas jurisdicciones político-administrativas, que en el mediano y largo plazo generarían un desarrollo equilibrado e integral del país.

5.11.- Los parámetros de orden técnico, tanto para la determinación de requisitos y procedimientos para la creación de provincias, cantones y parroquias, cuanto para la zonificación del país, que han sido analizados en el presente

trabajo, han servido de base para la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Estructuración Jurisdiccional Político-administrativo del País, que es el que me permito poner a consideración a continuación:

ANTEPROYECTO DE LEY DE ESTRUCTURACION JURISDICCIONAL POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL ECUADOR

TITULO I

LA ESTRUCTURA POLITICO-ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

DE LA ORGANIZACION JURISDICCIONAL POLITICO - ADMINISTRATIVA

ART. 1.- La estructura jurisdiccional político-administrativa del Estado del Ecuador, se integra de : provincias, cantones, parroquias urbanas y rurales, y el Distrito Metropolitano de Quito.

CAPITULO II

CARACTERIZACION Y JERARQUIA DE LAS JURISDICCIONES POLITICO-ADMINISTRATIVAS

ART. 2.- El Distrito Metropolitano de Quito es la jurisdicción politico-administrativa particular y exclusiva de la Capital de la República.

ART. 3.- Las provincias son las jurisdicciones político-administrativas de mayor jerarquía que se integran de cantones.

ART. 4.- La Provincia de Pichincha comprende, a más de los cantones respectivos, el Distrito Metropolitano de Quito.

ART. 5.- Los cantones se integran de parroquias rurales.

ART. 6.- Las capitales provinciales son los centros administrativos de las provincias; las cabeceras cantonales, de los cantones ; y las cabeceras parroquiales de las parroquias rurales.

ART. 7.- Las capitales provinciales, cabeceras cantonales y cabeceras parroquiales, son áreas urbanas que se constituyen en la sede de los gobiernos, organismos o instituciones, tanto de la administración central, como de la seccional dependiene y autónoma , de las diferentes Funciones del Estado, determinados por la Constitución y demás leyes pertinentes para cada caso.

ART. 8.- Las capitales provinciales así como las cabeceras cantonales y parroquiales se integran de parroquias urbanas, que tienen también organizaciones auxiliares de gestión administrativa.

TITULO II

DE LA CREACION, SUPRESION Y FUSION DE JURISDICCIONES POLITICO-ADMINISTRATIVAS

CAPITULO I
PROCEDIMIENTOS

ART. 9.- Durante los dos últimos años de cada período presidencial, la Comisión Especial de Límites Internos de la República, receptará las peticiones de creación, supresión y fusión de jurisdicciones político-administrativas provinciales, cantonales y parroquiales.

ART. 10.- Los proyectos de creación, supresión y fusión de jurisdicciones político-administrativas, podrán ser presentados por Diputados Nacionales o Provinciales, en el caso de provincias y cantones y por los Municipios, en lo que respecto a parroquias urbanas y rurales, en base a pedidos formulados por organizaciones jurídicamente constituídas para el efecto.

ART- 11.- Durante los dos primeros años de cada período presidencial, los proyectos de creación, supresión o fusión de nuevas jurisdicciones político-administrativas, propuestas por los peticionarios y las que de oficio considere necesarias la Comisión Especial de Límites Internos de la República, que cumplan con los requisitos de Ley correspondientes, serán sometidos a un estudio integral y exaustivo por parte de la indicada Comisión , considerando aspectos físicos , sociales, económicos , financieros, administrativos, de infraestructura y otros que se estimen pertinentes, a fin de que en función de los más altos intereses, conveniencias y posibilidades del país, proponga al Congreso Nacional las prioridades de concresión de los mismos. La señalada propuesta de la Comisión Especial de Límites Internos de la República deberá ser puesta a consideración del Congreso Nacional, el 10 de Agosto que marca el inicio del tercer año de gobierno de cada período presidencial.

ART. 12. El Congreso Nacional durante el tercer año de cada período presidencial, cumpliendo con los procedimientos internos respectivos, expedirá un DECRETO, con las modificaciones de las Estructura Jurisdiccional Político-Administrativa que sean necesarias y factibles, Decreto que será enviado al Presidente de la República para el trámite de Ley.

CAPITULO II

REQUISITOS PARA LA CREACION DE PROVINCIAS

ART. 13.- Para la creacion de provincias se deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Ambito jurisdiccional de forma compacta, es decir que las distancias desde el centro geométrico del mismo, a los diferentes puntos de sus límites, sean aproximadamente similares. Se deberán evitar formas anómalas tales como : estrangulamientos, prominencias, alargamientos y no podrán estar incluídos sectores geográficamente desarticulados.

2. Límites jurisdiccionales político-administrativos, que sigan en lo posible por accidentes naturales de fácil identificación.

3. Superficie de la jurisdicción provincial propuesta, no menor a los 10 000 Km2.

4. Un centro urbano que presente condiciones favorables de crecimiento y desarrollo futuros, así como la infraestructura física necesaria para la realización de actividades de gestión administrativa, correspondientes a una capital provincial. El centro urbano propuesto como capital provincial deberá estar ubicado aproximadamente en el centro geométrico de la jurisdicción planteada.

5. Un mínimo de 3 cantones que tengan por lo menos 8 años de existencia y sean los que conforman la provincia planteada.

6. Población total en el ámbito de la provincia propuesta , no menor a:

300.000 habitantes, cuando el proyecto de provincialización se encuentre en la zona A; y,
75.000 habitantes, cuando el proyecto de provincialización se encuentre la zona B.

Las zonas A y B se encuentran identificadas en el Anexo cartográfico N°1, que constituye en documento habilitante de la presente ley.

7.- Población en la Capital Provincial propuesta, no menor al 20% del requerimiento poblacional total.

8. El equipamiento urbano básico señalado por el CONADE para una capital provincial, en las áreas de educación, salud, administración, apoyo a la producción y recreación; así como la infraestructura urbana y vial respectiva. En el caso de que la capital provincial propuesta no cuente con el equipamiento e infraestructura referidos, se requerirá lo estipulado en el literal m del numeral 10 del presente artículo.

9. Capacidad económica suficiente para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de la administración local y, especialmente, para asegurar el establecimiento y atención de los servicios públicos escenciales de la nueva provincia.

10. La documentación que se detalla a continuación:

a) Petición presentada por el Comité de provincializa

ción, jurídicamente constituído para el efecto. En este documento se deberá incluír una exposición ampliada de motivos.

b) Auspicio de un número de Diputados,Nacionales, o Provinciales, no menor al 10% del número total de Diputados que tenga el Congreso Nacional;

c) Firmas de respaldo de la mayoría de ciudadanos residentes en el ámbito de la provincia propuesta;

d) Informe del Tribunal Supremo Electoral en relación al grado del cumplimiento del requerimiento señalado en el literal anterior;

e) Anteproyecto de Decreto suscrito por los Diputados auspiciantes;

f) Informes favorables de los Concejos Municipales correspondientes a los cantones que integran el ámbito del proyecto de provincialización.

g) Informes de los Consejos Provinciales y Gobernadores de las otras provincias de las cuales se desmembraría la jurisdicción provincial propuesta, así como de las colindantes.

h) Informe del Instituto Nacional de Estadística y Censos, relativo al cumplimiento de los requisitos poblacionales.

i) Un anexo cartográfico en el que consten: el ámbito jurisdiccional de la provincia propuesta y sus correspon

dientes límites. Dicho anexo deberá ser elaborado con cartas topográficas regulares actualizadas, editadas por el Instituto Geográfico Militar a la escala 1: 50 000. Sólo en el caso de que no existan las cartas indicadas, el anexo referido podrá ser elaborado con cartas planimétricas editadas por el IGM a la misma escala.

j) Descripción integral de los límites jurisdiccionales de la provincia propuesta, aprobados por: la Comisión Especial de Límites Internos de la República, en lo que respecta a los límites al interior del país, y por el Ministerio de Relaciones Exteriores, si la jurisdicción provincial planteada colinda con otro Estado.

k) Informes de los Ministerios de Salud Pública, Educación, Obras Públicas, Industrias Comercio e Integración y Pesca, Bienestar Social y Promoción Popular; relativos a la infraestructura de salud,educación,vial, industrial y manufacturera,de bienestar social y promoción popular, respectivamente, que exista en el ámbito del proyecto de provincialización.

l) Informes de los Ministerios de Agricultura y Ganadería, así como del de Energía Minas y Petróleo, relativos a la infraestructura productiva, producción actual, niveles de productividad y pontencial productivo del ámbito de la provincia propuesta, en los campos que son de su competencia.

m) Proyectos debidamente financiados para la construcción de las obras de: equipamiento básico establecido por el CONADE, para una capital provincial, en las áreas de educación,salud, administración,apoyo a la producción; y

recreación; así también de infraestructura urbana y vial, que no existan en la capital provincial propuesta, y que deberán ejecutarse a corto o mediano plazo.

n) Informes de Instituciones y Organismos estatales o privados especializados en materia de preservación ambiental y ecológica, en el caso de que la jurisdicción provincial propuesta incluya sectores o zonas de importancia en este campo.

o) Proyecto de financiamiento para el funcionamiento de las Instituciones, Organismos y Unidades de gestión administrativa provincial, dependientes y autónomos, correspondientes a las distintas Funciones del Estado. Dicho proyecto deberá contar con la aprobación del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

p) Plan de Desarrollo Urbano de la capital provincial propuesta.

ART. 14. Los diferentes Ministerios, Organismos e Instituciones tendrán un término de 90 días contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud correspondiente, para la presentación obligatoria de los informes que le sean requeridos a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 10 del Art. 13 de la presente Ley.

CAPITULO III
REQUISITOS PARA LA SUPRESION DE PROVINCIAS

ART. 15.- El Congreso Nacional decretará la supresión de una provincia a petición de la Comisión Especial de Límites Internos de la República, cuando dejare de cumplir con

cualquiera de los requisitos señalados en el art. 13 desde el numeral 1 al 9 , y se considerare conveniente en función de los más altos intereses del país.

ART. 16.- Los documentos que se deberán presentar ante el Congreso Nacional para la supresión de una jurisdicción provincial son los siguientes:

a) Petición e informe de la Comisión Especial de Límites Internos de la República.

b) Informe del Ministerio, Institución u Organismo Estatal que corresponda, y que sirva de fundamento para comprobar el incumplimiento de alguno de los requisitos para ser provincia.

c) Informe del Gobernador, Consejo Provincial y Concejos Cantonales de la jurisdicción provincial que se plantea sea suprimida.

d) Informes de los Gobernadores, Consejos Provinciales y Concejos Cantonales, de la provincia o provincias a las cuales se agregarían los diferentes sectores de ámbito jurisdiccional de la provincia suprimida.

e) Plan de Reorganización Administrativa y Financiera, de las entidades,organismos e instituciones provinciales que se suprimen. Este Plan deberá contar con la aprobación del Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos, así como de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo y del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

ART. 17.- Para la supresión de una provincia se requerirá

además de una decisión plebiscitaria favorable. El plebiscito será convocado por el Congreso Nacional y aplicado en el ámbito de la provincia a suprimirse.

ART. 18.- Decretada la supresión de una provincia, el Congreso Nacional anexará sus cantones y parroquias a las provincias colindantes, atendiendo los intereses de la Nación y los de dichas jurisdicciones. Para ello, considerará el estudio técnico y la propuesta formulada por la Comisión Especial de Límites Internos de la República .

CAPITULO IV
REQUISITOS PARA LA FUSION DE PROVINCIAS

ART. 19.- El Congreso Nacional decretará la fusión de dos o más provincias a petición de la Comisión Especial de Límites Internos de la República , cuando lo considerare conveniente a los más altos intereses del país y de las jurisdicciones político-administrtivas involucradas.

ART. 20.- Los documentos que deberán presentarse ante el Congreso Nacional para la fusión de dos o más provincias, son los siguientes:

a) Petición e informe de la Comisión Especial de Límites Internos de la República.

b) Informes de los Ministerios, Organismos e Instituciones del Estado que aporten con fundamentos que justifiquen la fusión de las jurisdicciones provinciales.

c) Informes favorables de los Consejos Provincales, Gobernadores y Concejos Cantonales pertenecientes a las

jurisdicciones provinciales a ser fusionadas.

ART. 21.- Para la fusión de dos o más provincias se requerirá además de una decisión plebiscitaria favorable. En la Consulta popular que será convocada por el Congreso Nacional y aplicada en el ámbito de las jurisdicciones provinciales que se fusionarían, se escogerá la nueva capital provincial, en base a las alternativas técnicamente planteadas por la Comisión Especial de Límites Internos de la República.

CAPITULO V

REQUISITOS PARA LA CREACION DE CANTONES

ART. 22.- Para la creación de cantones se deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Ambito jurisdiccional de forma compacta, es decir que las distancias desde el centro geométrico del mismo, a los diferentes puntos de sus límites, sean aproximadamente similares. Se deberán evitar formas anómalas tales como : estrangulamientos, prominencias, alargamientos y no podrán estar incluídos sectores geográficamente desarticulados.

2. Límites jurisdiccionales político-administrativos, que sigan en lo posible por accidentes naturales o culturales de fácil identificación.

3. Superficie de la jurisdicción del cantón propuesto, no menor a los 1.000 Km2.

4. Un centro urbano que presente condiciones favorables de crecimiento y desarrollo futuros, así como la infraestructura física necesaria para la realización de actividades de gestión administrativa, correspondientes a una cabecera cantonal. El centro urbano propuesto como cabecera cantonal, deberá estar ubicado aproximadamente en el centro geométrico de la jurisdicción cantonal planteada.

5. Un mínimo de 4 parroquias rurales que tengan por lo menos 4 años de existencia y sean las que conforman el cantón planteado.

6. Población total en el ámbito del cantón propuesto, no menor a:

30.000 habitantes, cuando el proyecto de cantonización se encuentre en la zona A;
20.000 habitantes, cuando el proyecto de cantonización se encuentre la zona B;
10.000 habitantes cuando el proyecto de cantonización se encuentre en la zona C; y,
5.000 habitantes cuando el proyecto de cantonización se encuentre en la zona D.

Las zonas A, B, C y D se encuentran identificadas en el Anexo cartográfico N°2, que se constituye en documento habilitante de la presente ley.

7.- Población en la Cabecera cantonal propuesta, no menor al 20% del requerimiento poblacional total.

8. El equipamiento urbano básico señalado por el CONADE

para una cabecera cantonal, en las áreas de educación, salud, administración, apoyo a la producción y recreación; así como la infraestructura urbana y vial respectiva. En el caso de que la cabecera cantonal propuesta no cuente con el equipamiento e infraestructura referidos, se requerirá lo estipulado en el literal o del numeral 10 del presente artículo.

9. Capacidad económica suficiente para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de la administración local y, especialmente, para asegurar el establecimiento y atención de los servicios públicos escenciales del nuevo cantón.

10. La documentación que se detalla a continuación:

a) Petición presentada por el Comité pro cantonización correspondiente, jurídicamente constituído para el efecto. En este documento se deberá incluír una exposición ampliada de motivos.

b) Auspicio de un número de Diputados Nacionales o Provinciales, no menor al 5% del número total de Diputados que tenga el Congreso Nacional;

c) Firmas de respaldo de la mayoría de ciudadanos residentes en el ámbito del cantón propuesto;

d) Informe del Tribunal Provincial Electoral respectivo, en relación al grado del cumplimiento del requerimiento señalado en el literal anterior;

e) Anteproyecto de Decreto suscrito por los Diputados

auspiciantes;

f) Informe del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, relativo al cumplimiento de los requisitos poblacionales.

g) Informe favorable del Consejo Provincial respectivo.

h) Informe del Gobernador de la Provincia en la que se halle el proyecto;

i) Informe favorable de las Juntas de las Jurisdiciones parroquiales que integran el ámbito del cantón propuesto;

j) Informe del o los Concejos Municipales, correspon dientes a los cantones de los que se desmembraría el cantón planteado, así como de los colindantes.

k) Un anexo cartográfico en el que consten: el ámbito jurisdiccional del cantón propuesto y sus correspondientes límites. Dicho anexo deberá ser elaborado con cartas topográficas regulares actualizadas, editadas por el Instituto Geográfico Militar a la escala 1: 50 000. Sólo en el caso de que no existan las cartas indicadas, el anexo referido podrá ser elaborado con cartas planimétricas editadas por el IGM a la misma escala.

l) Descripción integral de los límites jurisdiccionales del cantón propuesto, aprobados por: la Comisión Especial de Límites Internos de la República, en lo que respecta a los límites al interior del país, y por el Ministerio de Relaciones Exteriores, si la jurisdicción cantonal planteada colinda con otro Estado.

m) Informes de las Direcciones Provinciales de los Ministerios de Salud Pública, Educación Obras Públicas, Industrias Comercio e Integración y Pesca, Bienestar Social y Promoción Popular; relativos a la infraestructura de salud, educación, vial, industrial y manufacturera, de bienestar social y promoción popular, respectivamente, que exista en el ámbito del proyecto de cantonización.

n) Informes de las Direcciones Provinciales de los Ministerios de Agricultura y Ganadería, Energía, Minas y Petróleo, relativos a la infraestructura productiva, producción actual, niveles de productividad y pontencial productivo del ámbito del cantón propuesto, en los campos que son de su competencia.

o) Proyectos debidamente financiados para la construcción de las obras de: equipamiento básico establecido por el CONADE, para una cabecera cantonal, en las áreas de educación, salud, administración, apoyo a la producción y recreación; así también las de infraestructura urbana y vial, que no existan en la cabecera cantonal propuesta y que se deberán ejecutar a corto o mediano plazo.

p) Informes de Instituciones y Organismos estatales o privados especializados en materia de preservación ambiental y ecológica, en el caso de que la jurisdicción cantonal propuesta incluya sectores o zonas de importancia en este campo.

q) Proyecto de financiamiento para el funcionamiento de las Instituciones, Organismos y Unidades de gestión administrativa cantonal, dependientes y autónomos, correspondientes a las distintas Funciones del Estado.

Dicho proyecto deberá contar con la aprobación del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

r) Plan de Desarrollo Urbano de la cabecera cantonal propuesta.

ART. 23. Los diferentes Ministerios, Organismos e Instituciones tendrán un término de 60 días contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud correspondiente, para la presentación obligatoria de los informes que le sean requeridos a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 10 del Art. 22 de la presente Ley.

CAPITULO VI
REQUISITOS PARA LA SUPRESION DE CANTONES

ART. 24.- El Congreso Nacional decretará la supresión de un cantón a petición de la Comisión Especial de Límites Internos de la República, cuando dejare de cumplir con cualquiera de los requisitos señalados en el art. 22 desde el numeral 1 al 9 , y se considerare conveniente en función de los más altos intereses del país.

ART. 25.- Los documentos que se deberán presentar ante el Congreso Nacional para la supresión de una jurisdicción cantonal son los siguientes:

a) Petición e informe de la Comisión Especial de Límites Internos de la República.

b) Informe del Ministerio, Institución u Organismo Estatal que corresponda, y que sirva de fundamento para comprobar el incumplimiento de alguno de los requisitos

para ser cantón.

c) Informe del Gobernador, Consejo Provincial y Concejo Cantonal, al que pertenece el cantón que se plantea sea suprimido.

d) Informes de los Concejos Municipales de los cantones a los cuales se agregarían los diferentes sectores del ámbito jurisdiccional del cantón suprimido.

e) Plan de Reorganización Administrativa y Financiera, de las entidades, organismos e instituciones cantonales que se suprimen. Este Plan deberá contar con la aprobación del Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos, así como de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo y del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

ART. 26.- Para la supresión de un cantón se requerirá además de una decisión plebiscitaria favorable. El plebiscito será convocado por el Congreso Nacional y aplicado en el ámbito del cantón a suprimirse.

ART. 27.- Decretada la supresión de un cantón el Congreso Nacional anexará sus parroquias a los cantones colindantes, atendiendo los intereses de la Nación y los de dichas jurisdicciones. Para ello, considerará el estudio técnico y la propuesta formulada por la Comisión Especial de Límites Internos de la República .

CAPITULO VII
REQUISITOS PARA LA FUSION DE CANTONES

ART. 28.- El Congreso Nacional decretará la fusión de dos o

más cantones a petición de la Comisión Especial de Límites Internos de la República, cuando lo considerare conveniente a los más altos intereses del país y de las jurisdicciones político-administrativas involucradas.

ART. 29.- Los documentos que se deberán presentar ante el Congreso Nacional para la fusión de dos o más cantones, son los siguientes:

a) Petición e informe de la Comisión Especial de Límites Internos de la República.

b) Informes de los Ministerios, Organismos e Instituciones del Estado que aporten con fundamentos que justifiquen la fusión de las jurisdicciones cantonales.

c) Informes favorables de los Consejos Municipales de las jurisdicciones cantonales a ser fusionadas.

ART. 30.- Para la fusión de dos o más cantones se requerirá además, de una decisión plebiscitaria favorable. En la consulta popular que será convocada por el Congreso Nacional y aplicada en el ámbito de las jurisdicciones cantonales que se fusionarían, se establecerá la nueva cabecera cantonal, en base a las alternativas técnicamente planteadas por la Comisión Especial de Límites Internos de la República.

CAPITULO VIII
REQUISITOS PARA LA CREACION DE PARROQUIAS RURALES

ART. 31.- Para la creacion de parroquias rurales se deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Ambito jurisdiccional de forma compacta, es decir que las distancias desde el centro geométrico del mismo, a los diferentes puntos de sus límites, sean aproximadamente similares. Se deberán evitar formas anómalas tales como : estrangulamientos, prominencias, alargamientos y no podrán estar incluídos sectores geográficamente desarticulados.

2. Límites jurisdiccionales político-administrativos, que sigan en lo posible por accidentes naturales de fácil identificación.

3. Superficie de la jurisdicción parroquial rural propuesta, no menor a los 200 Km2.

4. Un centro urbano que presente condiciones favorables de crecimiento y desarrollo futuros, así como la infraestructura física necesaria para la realización de actividades de gestión administrativa, correspondientes a una cabecera parroquial. El centro urbano propuesto como cabecera parroquial deberá estar ubicado aproximadamente en el centro geométrico de la jurisdicción planteada.

5. Población total en el ámbito de la parroquia rural propuesta, no menor a:

6.000 habitantes, cuando el proyecto de parroquialización se encuentre en la zona A;
4.000 habitantes, cuando el proyecto de parroquialización se encuentre en la zona B;
2.000 habitantes, cuando el proyecto de parroquialización se encuentre en la zona C; y,

1.000 habitantes, cuando el proyecto de parroquialización se encuentre en la zona D.

Las zonas A, B, C y D se encuentran identificadas en el Anexo cartográfico N°2, que se constituye en documento habilitanto do la presente ley.

6.- Población en la Capital Provincial propuesta, no menor al 20% del requerimiento poblacional total.

7. El equipamiento urbano básico señalado por el CONADE para una cabecera parroquial, en las áreas de educación, salud, administración, apoyo a la producción y recreación; así como la infraestructura urbana y vial respectiva. En el caso de que la cabecera parroquial propuesta no cuente con el equipamiento e infraestructura referidos, se requerirá lo estipulado en el literal m del numeral 9 del presente artículo.

8. Capacidad económica suficiente para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de la administración local y, especialmente, para asegurar el establecimiento y atención de los servicios públicos escenciales de la nueva parroquia.

9. La documentación que se detalla a continuación:

a) Petición presentada por el Comité de Parroquialización, jurídicamente constituído para el efecto. En este documento se deberá incluír una exposición ampliada de motivos.

b) Ordenanza de creación, expedida por el Concejo Canto

nal correspondiente.

c) Firmas de respaldo de la mayoría de ciudadanos residentes en el ámbito de la parroquia propuesta;

d) Informe del Tribunal Provincial Electoral respectivo, en relación al grado del cumplimiento del requerimiento señalado en el literal anterior;

e) Informes favorables del Consejo Provincial y Gobernador de la provincia a la que pertenece.

f) Informe del Instituto Nacional de Estadística y Censos, relativo al cumplimiento de los requisitos poblacionales.

g) Un anexo cartográfico en el que consten: el ámbito jurisdiccional de la parroquia propuesta y sus correspondientes límites. Dicho anexo deberá ser elaborado con cartas topográficas regulares actualizadas, editadas por el Instituto Geográfico Militar a la escala 1: 50 000 o 1:25.000 . Sólo en el caso de que no existan las cartas indicadas, el anexo referido podrá ser elaborado con cartas planimétricas editadas por el IGM a la misma escala.

h) Descripción integral de los límites jurisdiccionales de la parroquia propuesta, aprobados por la Comisión Especial de Límites Internos de la República, en lo que respecta a los límites al interior del país, y por el Ministerio de Relaciones Exteriores, si la jurisdicción parroquial planteada, colinda con otro Estado.

i) Informes de las Direcciones Provinciales de los Ministerios de Salud Pública, Educación, Obras Públicas, Industrias Comercio e Integración y Pesca, Bienestar Social y Promoción Popular; relativos a la infraestructura de salud, educación, vial, industrial y manufacturera, de bienestar social y promoción popular respectivamente, que exista en el ámbito del proyecto de parroquialización.

j) Informes de los Ministerios de Agricultura y Ganadería, así como del de Energía Minas y Petróleo, relativos a la infraestructura productiva, producción actual, niveles de productividad y pontencial productivo del ámbito de la provincia propuesta, en los campos que son de su competencia.

k) Proyectos debidamente financiados para la construcción de las obras de: equipamiento básico establecido por el CONADE, para una capital provincial, en las áreas de educación, salud, administración, apoyo a la producción y recreación; así también la de infraestructura urbana y vial, que no existan en la cabecera parroquial propuesta, y que deberán ejecutarse a corto o mediano plazo.

l) Informes de Instituciones y Organismos estatales o privados especializados en materia de preservación ambiental y ecológica, en el caso de que la jurisdicción parroquial propuesta incluya sectores o zonas de importancia en este campo.

m) Proyecto de financiamiento para el funcionamiento de las Instituciones, Organismos y Unidades de gestión administrativa parroquial, dependientes y autónomos, correspondientes a las distintas Funciones del Estado.

Dicho proyecto deberá contar con la aprobación del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

ART. 32. Los diferentes Ministerios, Organismos e Instituciones tendrán un término de 30 días contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud correspondiente, para la presentación obligatoria de los informes que le sean requeridos a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 10 del Art. 13 de la presente Ley.

CAPITULO IX
REQUISITOS PARA LA SUPRESION DE PARROQUIAS RURALES

ART. 33.- El Congreso Nacional decretará la supresión de una parroquia a petición de la Comisión Especial de Límites Internos de la República, cuando dejare de cumplir con cualquiera de los requisitos señalados en el art.31 desde el numeral 1 al 8 , y se considerare conveniente en función de los más altos intereses del país.

ART. 34.- Los documentos que se deberán presentar ante el Congreso Nacional para la supresión de una jurisdicción parroquial son los siguientes:

a) Petición e informe de la Comisión Especial de Límites Internos de la República.

b) Informe del Ministerio, Institución u Organismo Estatal que corresponda, y que sirva de fundamento para comprobar el incumplimiento de alguno de los requisitos para ser parroquia.

c) Ordenanza de Supresión expedida por el respectivo

Concejo Cantonal.

d) Informes favorables del Gobernador y Consejo Provincial de la correspondiente provincia.

e) Plan de Reorganización Administrativa y Financiera, de las entidades,organismos e instituciones parroquiales que se suprimen. Este Plan deberá contar con la aprobación del Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos, así como de la Secretaria Nacional de Desarrollo Administrativo y del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

ART. 35..- Decretada la supresión de una parroquia, el Municipio respectivo anexará su jurisdicción a las parroquias colindantes, atendiendo los intereses de la Nación y los de dichas jurisdicciones. Para ello, considerará el estudio técnico y la propuesta formulada por la Comisión Especial de Límites Internos de la República .

CAPITULO X
REQUISITOS PARA LA FUSION DE PARROQUIAS

ART. 36.- El Congreso Nacional decretará la fusión de dos o más parroquias a petición de la Comisión Especial de Límites Internos de la República , cuando lo considerare conveniente a los más altos intereses del país y de las jurisdicciónes político-administrtivas involucradas.

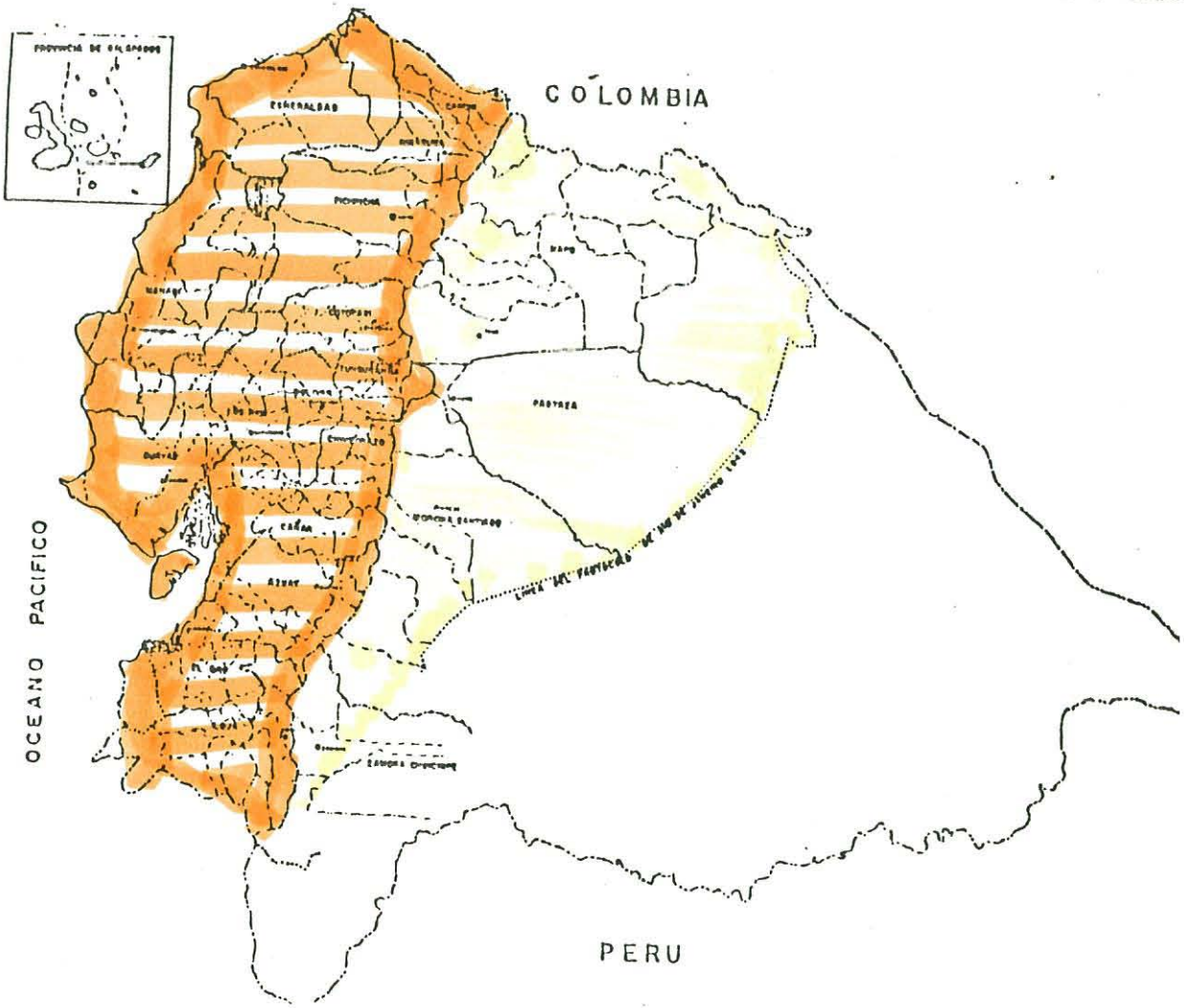
ART. 37.- Los documentos que deberán presentarse ante el Congreso Nacional para la fusión de dos o más parroquias, son los siguientes:

a) Petición e informe de la Comisión Especial de

Límites Internos de la República.

b) Ordenanza Municipal de fusión de las parroquias.

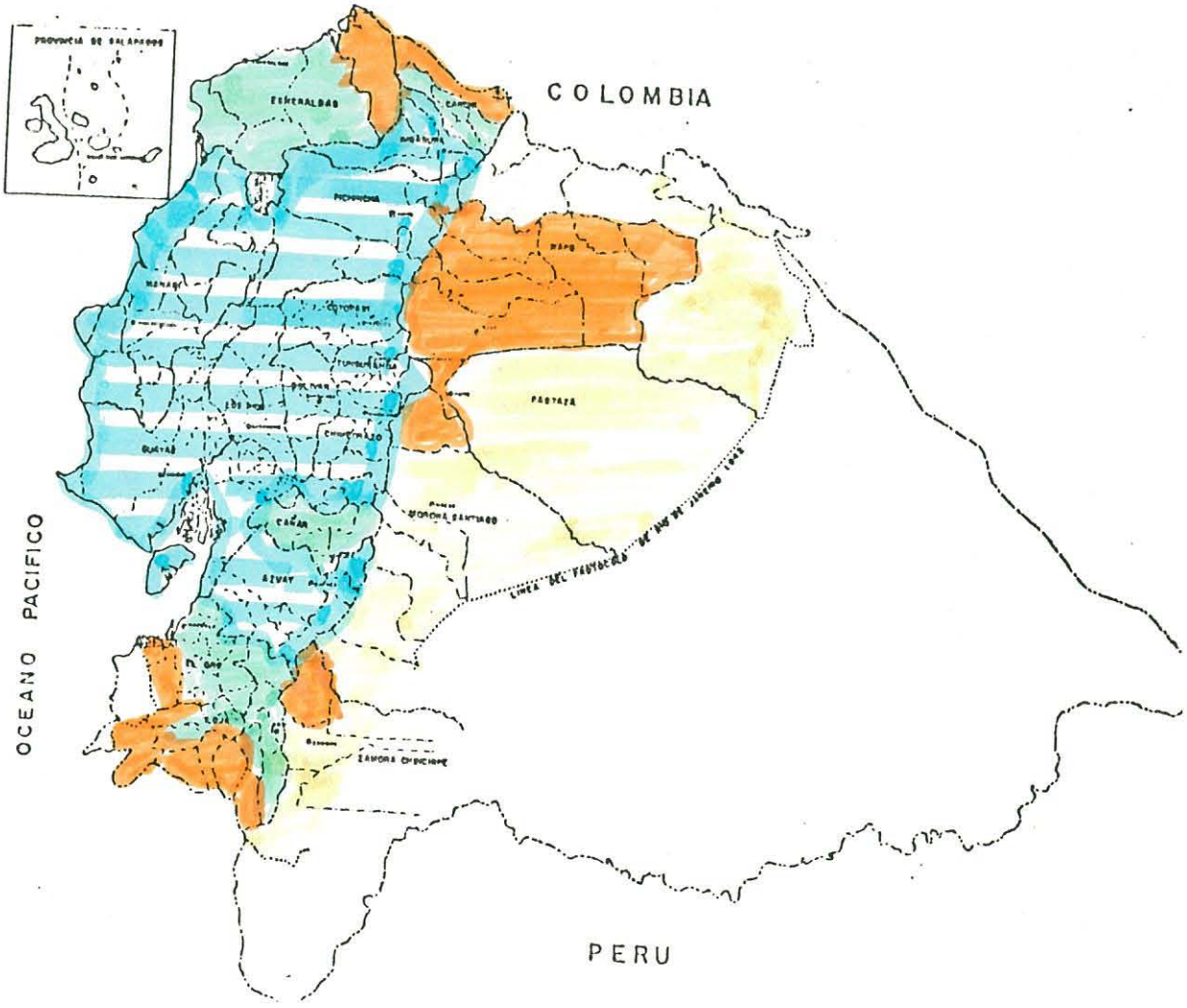
ANEXO No1



ZONA A

ZONA B

ANEXO No 2



ZONA A

ZONA B

ZONA C

ZONA D

BIBLIOGRAFIA

ALVARADO, P.J. "El Indio Ecuatoriano.- Contribución al Estudio de la Sociología Indoamericana".-Edit. Casa de la Cultura Ecuatoriana.-Quito.- 1954.

AYALA, ENRIQUE "Lucha Política y Origen de los Partidos en el Ecuador".- Edit. de la U. Católica.-Quito.- 1978.

GOMEZ, NELSON "Atlas del Ecuador.- Geografía y Economía".- Edit. Ediguias.- Quito.- 1990.

GOMEZ, NELSON "El manejo del Espacio en el Ecuador" I.G.M..- Quito.- 1983

INEC "Divición Político-Administrativa de la República del Ecuador 1991".-INEC Quito.- 1991

JUNAPLA "Planificación Regional, Estructura del Espacio Ecuatoriano" .- Div . de Planificación.- Quito.- 1977.

TRABUCO, FEDERICO "Constituciones de la República del Ecuador".- Edit. Universitaria.- Quito.- 1975.

VELASCO, JUAN DE "Historia del Reino de Quito en la América Meridional".- Edit. Casa de la Cultura Ecuatoriana.- Quito.- 1979

OTROS DOCUMENTOS

- Constitución de la República
- Ley de Régimen Provincial.
- Ley de Régimen Municipal.
- Ley de la Cartografía Nacional
- Decreto Ley de constitución de la CELIR.
- Leyes y Decretos varios, de creación de jurisdicciones político-administrativas.

A N E X O S

ANEXO No 1

I. MUNICIPALIDAD DE QUITO

DIRECCION DE PLANIFICACION

García Moreno Nº 1130 y Chile - Telf.: 515-138 Tr. 519-000

OFICIO 001933 DP

Fecha: 10 MAR 1993

Licenciado
JOSE FERRIN
COMISION DE LIMITES
MINISTERIO DE GOBIERNO Y POLICIA
Presente.-

Adjunto a la presente remito copia del Ante-proyecto de Ley de creación del Distrito Metropolitano de Quito, con la nueva nomenclatura de delimitación que ha sido realizada conjuntamente con técnicos de su Dirección, a fin de que nos haga llegar sus comentarios.

Dicho Ante-proyecto luego será remitido al Congreso Nacional para la continuación de los trámites respectivos.

Atentamente,

Arq. FERNANDO CARRION M.
Director de Planificación

Dpto. Técnico
Revisar
23-03-93

FCM./mach.
Anexo: Documento en referencia.

REFORMAS Y OBSERVACIONES RECOGIDAS POR EL I.MUNICIPIO DE QUITO AL PROYECTO DE LEY PRESENTADO AL H. CONGRESO NACIONAL.

CONSIDERANDO

QUE la Constitución reconoce a la capital de la República la condición de Distrito Metropolitano;

QUE la ciudad de Quito y su área de influencia requieren de normas que permitan a su órganos de gobierno local afrontar con soluciones eficaces y oportunas, los problemas inherentes al acelerado proceso de desarrollo urbano que experimentan;

QUE la Ley debe regular el régimen aplicable al Distrito Metropolitano de Quito; y,

En ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 66 y 122, inciso 2, de la Constitución.

DECRETA

La siguiente LEY QUE ESTABLECE EL REGIMEN PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

TITULO I
PRINCIPIOS GENERALES

Art. 1.- DENOMINACION
El Cantón al que pertenece la Capital de la República, se denominará Distrito Metropolitano de Quito.

Art. 2.- FINALIDAD

Tendrá como finalidad el bien común del Distrito Metropolitano, a través principalmente de la desconcentración administrativa y la atención a las necesidades sociales, políticas y económicas de la comunidad.

Art. 3.- REGIMEN ESPECIAL
El Distrito Metropolitano de Quito no está sujeto al régimen, municipal ordinario y su organización y administración se regulan por las normas de la presente Ley; pero en todo lo que no se oponga a ésta, le son aplicables las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal, así como las que, en orden a precautelar y garantizar la autonomía de los organismos de administración seccional, contienen otras leyes.

Art. 4.- PERSONALIDAD JURIDICA

El Distrito Metropolitano de Quito CONSTITUYE persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que convengan al cumplimiento de sus fines. Su representante legal es el Alcalde Metropolitano, quien podrá delegar su representación para efectos contractuales, con arreglo a esta Ley.

La representación judicial del Distrito Metropolitano la ejerce su Procurador.

Art. 5.- DELIMITACION DEL TERRITORIO DISTRITAL

El territorio que constituye el Distrito Metropolitano de Quito, tiene los límites siguientes:

LIMITES AL NORTE

EL RIO GUAYLLABAMBA AGUAS ARRIBA; DESDE LA ALTURA LATITUDINAL DE LA LOCALIDAD DE CURIPOGIO, EN LA INTERSECCION DE LA QUEBRADA SIN NOMBRE CORRESPONDIENTE AL PUNTO No. 1; CONTINUANDO AGUAS ARRIBA EL RIO GUAYLLABAMBA HASTA LA DESEMBOCADURA DE LA QUEBRADA HONDA (Q. CHARHUAYCU), EN EL PUNTO No. 2; EL RIO GUAYLLABAMBA SIGUE AGUAS ARRIBA HASTA LA DESEMBOCADURA DE LA Q. SAN RAFAEL (RIO SAN ANTONIO), EN EL PUNTO No. 3

LIMITES AL ESTE

De la desembocadura de la Quebrada San Rafael en el Rio Guayllabamba; el Rio Guayllabamba aguas arriba, hasta la confluencia de la Q. Higuerillas en el punto No. 4; continúa el Rio Guayllabamba aguas arriba hasta la confluencia del Rio Pisque, en el punto No. 5. Desde la confluencia de los Rios Pisque y Guayllabamba, el Rio Pisque, aguas arriba hasta la desembocadura de la Quebrada Hornillos (Q.SABUCO), en el punto No. 6; LA QUEBRADA HORNILLOS (Q.SABUCO), AGUAS ARRIBA, HASTA LA CONFLUENCIA DE LA QUEBRADA ROSALIA (Q.CUSUBAMBA) en el punto No. 7; la Quebrada Rosalía, aguas arriba, hasta el cruce con la Panamericana Norte en el punto No. 8; continúa por la Q. Rosalía hasta el punto No. 9 de cruce de la Carretera principal Otón-Ascázubi; continúa por la Q. Rosalía aguas arriba hasta el cruce del carretero SECUNDARIO Otón-Ascázubi en el punto No. 10; por este carretero hacia el Sur, hasta la unión de la Q. San Nicolás o Q. Cachucu, en el punto No. 11; LA Quebrada San Nicolás, aguas abajo, hasta EMPALMAR CON LA CURVA DE NIVEL 2400, en el punto No. 12; CONTINUA UNA ALINEACION EN SEMICIRCULO HACIA EL SUROESTE HASTA CRUZAR LA QUEBRADA DE SANTO DOMINGO en el punto No. 13; CONTINUANDO LA alineación hacia el Sur-este, HASTA LA CONFLUENCIA DE LAS QUEBRADAS SANTILLAN Y CASCAJO en el punto No. 14; DE ESTE PUNTO SIGUE por la QUEBRADA

CASCAJO HACIA EL SUR-ESTE; AGUAS ARRIBA que TOMA EL NOMBRE DE QUEBRADA ESPERANZA o Q. del Empedrado en el No. 15; POR ESTA Quebrada HASTA SU ORIGEN en el punto No. 16; DE ESTE PUNTO UNA ALINEACION CON DIRECCION ESTE, HASTA EL ORIGEN DE LA QUEBRADA GARVANZO EN EL PUNTO No. 17; UBICADA AL NORTE DE LA LOCALIDAD CHAUPI ALTO; DE LOS ORIGENES DE LA QUEBRADA GARVANZO una alineación en paralelo con dirección norte, hasta cruzar la Quebrada Zeneto (El Manzano) en el puunto No. 18; para luego extenderse al Sur-este hasta EL CRUCE DE LA Quebrada Pacchapamba (Quebrada Achupallas), CON LA CURVA DE NIVEL 3800, en el punto No. 19; DE ESTE PUNTO LA QUEBRADA PACCHAPAMBA, aguas abajo, hasta EL PUNTO DE INFLEXION en el punto No. 20; DE AQUI una alineacion CON DIRECCION SUR HASTA EL CRUCE CON EL CARRTERO EL QUINCHE-CHUMILLOS en el punto No. 21 Y CON LA QUEBRADA IGUIÑARO en el punto No. 22; POR ESTA Quebrada aguas arriba, hasta SU ORIGEN en el punto No. 23; QUE INTERCEPTA LA CURVA DE NIVEL 3800. DE ESTE PUNTO UNA ALINEACION CON DIRECCION SUR-OESTE BORDEANDO LAS FALDAS DEL CERRO PUCARA CHICO HASTA LA COTA 4228 en el punto No. 24; DE AQUI, EN DIRECCION SUR HASTA LA COTA 4332 en el punto No. 25; SIGUIENDO LA LINEA IMAGINARIA EN DIRECCION SUR-OESTE HASTA EL PUNTO No. 26 ubicado en el origen del Rio Oyacachi; SIGUE HACIA EL SUR ATRAVE-ZANDO LAS COTAS 4493 EN EL PUNTO No. 27; 4395 en el punto No. 28; 4482 en el punto No. 29; HASTA LA CIMA DEL ROCOSO EN CHASHIGVIRO en el punto No. 30; de este PUNTO LA LINEA DE CUMBRE DE LA COORDILLERA DE LOS ANDES ATRAVENZANDO LOS ROCOSOS EN LOS PUNTOS No. 31-SIGUIENDO EN DIRECCION SUR HASTA LAS COTAS 4085 en el punto No. 32 ; cota 4170 en el punto No. 33.

La Cordillera de Los Andes, continúa por la cota 4.211, en el punto No. 34; y EN LINEA IMAGINARIA AL OCCIDENTE HASTA el cerro Singunay, COTA 4278 en el punto No. 35; de este punto HACIA EL SUROESTE POR LA COTA 4189 en el punto No. 36; HASTA EL HITO 4190 EN LA cumbre del Quincharumi en la cota No. 37; sigue el limite CON DIRECCION AL SUR POR LA cota 4.225 en el punto No. 38; BORDEA LA LINEA DE CUMBRE Y CONTINUA AL SUR PASANDO POR LOS PUNTOS No. 39; HASTA LA COTA 4.510 en el punto No. [illegible]; CONTINUA HACIA EL SUR ATRAVEZANDO LA LOMA CASCAJO [illegible]TA en el punto No. 41; LAS cotas 4.590 en el punto No. 42; 4232 en el punto No. 43; 4228 en el punto No. 44; 4167 en el punto No. 45; alturas de Yanalpa, en LAS cotas 4.147 en el punto No. 46; 4050 en el punto No. 47; y HACIA EL SUR-ESTE EN LINEA IMAGINMARIA SEMICIRCULAR hasta EL CERRO CHUQUIRA DE cota 4.193. en el punto No. 48; CONTINUA LA LINEA IMAGINARIA SUR-OESTE ATRAVEZANDO LOS SECTORES DE ZANJACUNGA, en el punto No. 49; PULLURIMA NUEVO en el punto No 50; HASTA LA COTA 4270 en el punto No. 51; DE ESTE PUNTO UNA LINEA IMAGINARIA QUE BORDEA LAS NACIENTES DEL RIO

PALLURIMA VIEJO (Q. MAUCACHICHO) Y Q.PELLON MALTANA EN EL SECTOR CALLEJONES en el punto No. 52; HASTA EL CRUCE DE LA CURVA DE NIVEL 4200 en el punto No. 53; de aquí la alineacion sur-oeste hasta interceptar el paralelo 35 y la curva de nivel 4200 en el punto No. 54.

LIMITES AL SUR

DESDE ESTE PUNTO, una alineación en el paralelo con dirección OESTE, hasta cortar la Quebrada Mudadero (R.CARCELEN) en el punto No. 55; La Quebrada Mudadero, aguas arriba, hasta sus nacientes, en el punto No. 56; de estas nacientes una alineacion que PASA POR LA COTA 4471 en el punto No. 57; HASTA LAS cumbres DEL SINCHO-LAGUA en el punto No. 58; DE ESTAS CUMBRES una alineación al Sur-Oeste hasta los orígenes de la Quebrada Derrumbe o Cuzcungohuaico o La Merced, en el punto No. 59; por esta quebrada, aguas abajo, hasta su desembocadura en el Rio Pita en el punto No. 60.

El curso del Rio Pita, aguas abajo, hasta la confluencia con el Rio Salto en el punto No. 61; de este punto el curso del Rio Pita, aguas abajo, hasta la afluencia de la Quebrada Pacaypamba, en el punto No. 62.

El Rio Pita, aguas abajo, hasta su confluencia con el Rio San Pedro, en el punto No. 63. punto limite cantonal Quito-Rumiñahui, el Rio San Pedro, aguas arriba hasta LA CONFLUENCIA de LA QUEBRADA SAN JOSE y el camino CONOCOTO-El Tingo en el punto No. 64; desde este punto por esta quebrada, aguas arriba, hasta el camino que SE DIRIJE A la localidad de San Pedro de Taboada, EN EL PUNTO No. 65; por este camino, al Sur-Oriente hasta LA INTERSECCION CON EL RIO CAPELO en el punto No. 66; EL RIO CAPELO aguas arriba, hasta el cruce con el camino que conduce a la Localidad de San José de Conocoto; en el punto No. 67; por este camino hacia el Occidente hasta el cruce con el camino que conduce hasta Santa Isabel en el punto No. 68; Siguiendo este camino hacia el Sur, hasta la intersección con la Quebrada Santa Isabel en el punto No. 69; por esta quebrada aguas abajo, hasta su intersección con la calle que pasa AL Norte de Chaupitena en el punto No. 70; por esta calle al Este hasta su intersección con la Quebrada Calicanto (R.CAPELO) en el punto No. 71; la Quebrada Calicanto, aguas arriba, hasta cruzar con la vía que lleva a San Jacinto, en el punto No. 72; por esta calle al Este por la vía que limita el Barrio La Tola en el punto No. 73; por esta vía al Este; hasta alcanzar el Rio San Pedro en el punto No. 74; el Rio San Pedro, aguas arriba, hasta la CONFLUENCIA DE LA QUEBRADA S/N EN EL PUNTO No. 75; POR ESTA QUEBRADA AGUAS ARRIBA hasta el cruce del camino vecinal y la Autopista SANGOLQUI-AMAGUAÑA en el punto No. 76; de

este punto continúa el límite oeste del Cantón Rumiñahui; hasta LA CRESTA QUE CONDUCE AL CERRO PASOCHOA COTA 4050, en el punto No. 77 punto límite Cantonal Quito-Mejía. Desde las cumbres del Cerro Pasochoa, el divisor de las tres elevaciones sin nombre, COTAS 3802 en el punto No. 78; 3546 en el punto No. 79; 3489 en el punto No. 80; EL HITO DE UNDOLOMA DE COTA 3475 en el punto No. 81; situadas paralelamente al Occidente de la nacientes de la Quebrada Lanqulaqua, hasta alcanzar los orígenes de la Quebrada Santo Domingo (Chasquisaquayco) en el punto No. 82; la Quebrada Santo Domingo, aguas abajo, hasta su desembocadura en el Río San Pedro en el punto No. 83; el Río San Pedro, aguas abajo, hasta la afluencia de la Quebrada Saguanchi en el punto No. 84; la misma que aguas abajo, desemboca en la Quebrada Cusaco (Quebrada Pugro) en el punto No. 85.

Desde este punto, la Quebrada Cusaco, aguas arriba, hasta sus orígenes en el punto No. 86; de los orígenes de la Quebrada Cusaco, una alineación a las cumbres del Atacazo en el punto No. 87; de estas cumbres por el divisor que pasa por las elevaciones sin nombre en las cotas 4384 en el punto No. 88; 4005 punto No. 89; 3809 punto No. 90; cotas intermedias entre el Atacazo y el sitio Saloya y luego la línea de cumbre de las Montañas de Saloya, hasta la cota 3043 en el punto No. 91.

LIMITES AL OESTE:

De este punto en las Montañas de Saloya, sigue hasta la cota 3042 en el punto No. 92; de aquí la alineación hacia el Nor-oeste, hasta alcanzar las cumbres de cota 3168 en el punto No. 93; cota 3045 en el punto No. 94; las cumbres de la coordillera de Zapadores cota 3145 en el punto No. 95; cota 3045 en el punto No. 96; en línea de cumbre que pasa por el origen de la Q. Zapadores en el punto No. 97; y de este punto a la Loma del Uso en el punto No. 98; y Cerro Cristal en el punto No. 99; del Cerro Cristal una alineación a las nacientes de la Quebrada San Vicente en el punto No. 100; la Quebrada San Vicente, aguas abajo, que luego toma el nombre de Río Saloya en el punto No. 101; y por este hasta la desembocadura del Río Virginia en el punto No. 102.

De esta confluencia y por el Río Virginia, aguas arriba hasta la altura de la cota 1728 en elpunto No. 103; y CONTINUAR una alineación hacia EL RAMAL OCCIDENTAL QUE CONFLUYE AL RIO CINTO en el punto No. 104; por este aguas abajo hasta el Río Cinto en el punto No. 105; el Río Cinto aguas arriba hasta la confluencia de la Quebrada Nambillo Chico en el punto No. 106; y por este, hasta sus orígenes en el punto No. 107.

De las nacientes del Río Nambillo Chico, una alineación hasta el punto No.108 ubicado a la altura del origen del Río Nambillo; de este punto una alineación BORDEANDO LAS CUMBRES DE LA CORDILLERA NAMBILLO desde el punto No. 109 en la cota 3146; con dirección ESTE hasta alcanzar LA CORDILLERA SAN LORENZO; por esta hacia el Norte, hasta los orígenes del Río Mindo en el punto No. 110; el Río Mindo, aguas abajo hasta su confluencia con la Quebrada Herrerías en el punto No. 111; LA QUEBRADA HERRERIAS hasta sus orígenes en el Cerro Guarumos en el punto No. 112; de este punto con dirección Nor-oeste una alineación de cumbre por el punto No. 113 en el cerro Del Castillo; por el cerro La Bola punto No. 114; hasta la naciente del Río Tandayapa en el punto No. 115; el Río Tandayapa aguas abajo hasta la confluencia con el Río Alambi en el punto No. 116 este río aguas abajo hasta la confluencia del Río Pichán en el punto No. 117; este Río, aguas arriba hasta la Quebrada Afilana en el punto No. 118; por esta quebrada aguas arriba, hasta sus orígenes en el punto No. 119; de este punto, una alineación hacia el Nor-Oriente, pasando por la Loma el Chanal en el punto No. 120; hasta la Loma Santa Rosa en el punto No. 121; que pasa por el camino vecinal que viene de Rosaspamba; en el punto No. 122; continúa en línea de cumbre hacia el Norte pasando por los puntos Loma La Liberia Sur, en el punto No. 123; Cruz Loma en el punto No. 124; cota 2625 en el punto No. 125; cota 2730 en el punto No. 126; sigue en línea de cumbre por Loma La Liberia Norte en el punto No. 127; continúa por la cresta hasta la confluencia de la vertiente mayor del Cerro Campana o Quebrada sin nombre en el Río Guayllabamba en el punto No. 28 o punto No. 1; punto límite de inicio a la altura de LA LOCALIDAD DE CURIPOGIO.

Art. 6.- ZONAS METROPOLITANAS

Para la desconcentración administrativa y de servicios, así como para asegurar formas más eficaces de participación de sus habitantes, divídese el territorio distrital en zonas metropolitanas. Las comprendidas dentro del límite urbano de Quito, se denominan zonas metropolitanas centrales; las demás son zonas metropolitanas suburbanas.

El Concejo, mediante ordenanza, establecerá las zonas metropolitanas, de conformidad con el plan de desarrollo metropolitano y podrá, en el futuro, crear, SUPRIMIR O FUSIONAR, DEBIENDO PREVIAMENTE EMITIRSE INFORME FAVORABLE DE LA COMISION ESPECIAL DE LIMITES INTERNOS DE LA REPUBLICA.

A cada zona corresponden una o más parroquias metropolitanas, cuya creación, supresión o fusión competen al Concejo

SE RECONOCE A LAS COMUNAS, LIGAS BARRIALES, ORGANIZACIONES POPULARES Y GREMIALES DEL CANTON QUITO COMO ORGANIZACIONES AUTONOMAS, DEBIENDO FOMENTARSE SU PROTECCION Y DESARROLLO.

Art. 7.- FACTOR PARA CREAR ZONAS O PARROQUIAS.

PARA CREAR UNA ZONA METROPOLITANA O UNA PARROQUIA Y POR LO TANTO DARLES EXISTENCIA LEGAL, SUS TERRITORIOS DEBERAN CONTENER UNA POBLACION DE TREINTA MIL HABITANTES O DE DIEZ MIL HABITANTES RESPECTIVAMENTE.

Art. 8.- GOBIERNO DISTRITAL
El gobierno y la administración del Distrito Metropolitano de Quito se ejercen conjuntamente por el Concejo y por el Alcalde Metropolitano, quienes, con funciones separadas están obligados a colaborar armónicamente en la obtención de los fines inherentes a la administración local.

TITULO II
DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO

CAPITULO I
Del Concejo Metropolitano

Art. 9.- ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL CONCEJO
Le corresponde, especialmente, al Concejo Metropolitano:

1. DICTAR LA ORDENANZA DEL PLAN DE DESARROLLO METROPOLITANO QUE CONTENDRA ESPECIALMENTE los asuntos de interés general relativos al desarrollo integral, el uso del suelo y la ordenanción urbanistica del Distrito, a la prestación de servicios públicos, la PROTECCION DEL ECOSISTEMA y la promoción cultural de la comunidad, así como la cuestiones referentes a otras materias que según la Ley sean de competencia municipal;

2. Establecer, mediante ordenanza y con competencia exclusiva y privativa dentro del Distrito, nórmas generales para la regulación del uso y aprovechamiento del suelo, cualquiera que sea su destino o vocación natural;

3. Normar, mediante ordenanza, la aplicación de las disposiciones tributarias, cuando sea preciso;

4. Dictar las ordenanzas necesarias para establecer el régimen de sanciones administrativas aplicables al personal de la propia administración y de multas a los

ciudadanos, en caso de infracciones a las normas distritales;

5. Regular su propio régimen de sesiones y dictar los demás reglamentos que se requieran para el funcionamiento del Concejo Metropolitano;

6. Reglamentar el uso de los bienes de dominio público, la circulación en calles, caminos y paseos y restringir el uso de las vías públicas para el tránsito de vehículos;

7. Aprobar el presupuesto, así como el plan de desarrollo metropolitano;

8. Conocer y observar el balance anual de la situación financiera distrital;

9. Autorizar la contratación de empréstitos internos o externos, de acuerdo con la Ley y aprobar al mismo tiempo, los egresos necesarios para el pago de sus intereses y amortización;

10. Declarar de utilidad pública o de interés social los bienes materia de expropiación;

11. Fijar los límites urbanos; crear, suprimir y fusionar las zonas metropolitanas;

12. Crear, suprimir y fusionar las parroquias en el Distrito, cambiar sus nombres y determinar sus linderos, previo informe del Ministerio de Gobierno;

13. Resolver sobre la constitución de empresas públicas MIXTAS o la participación en otras empresas con el capital privado;

14. Elegir un primero y un segundo vicepresidentes, designar las comisiones permanentes o especiales que juzgue necesarias para el buen funcionamiento del Concejo; así como decidir sobre las inhabilidades, excusas o incompatibilidades de los concejales;

15. Nombrar, a base de la terna que para cada caso debe presentar el Alcalde, al Procurador del Distrito Metropolitano, al Secretario del Concejo, al Administrador General del Distrito y al de cada Zona Metropolitana, así como a los Directores Generales de la Administración Distrital y a los Gerentes de las Empresas Metropolitanas;

16. Fiscalizar y velar por la rectitud, eficiencia y legalidad de la gestión administrativa metropolitana;

17. Determinar las normas a que han de sujetarse los servidores de la Administración Distrital, conforme a los principios del Derecho Público Administrativo, si son funcionarios o empleados, o a los que informan la legislación laboral, si son obreros;

18. Decidir sobre la convocatoria al Cabildo Ampliado, para que cumpla las funciones previstas por la Ley de Régimen Municipal y, regular, mediante ordenanza, lo relativo a su organización y funcionamiento;

19 .- AUTORIZAR POR RESOLUCION, EN CADA CASO, LAS URBANIZACIONES, SUBDIVISIONES Y DEMAS PROYECTOS SIMILARES, SUJETANDOSE A LAS NORMAS GENERALES ESTABLECIDAS MEDIANTE LA RESPECTIVA ORDENANZA ESPECIAL;

20.- Ejercitar las demás atribuciones que en virtud de leyes especiales correspondan a los Concejales Cantonales.

Art. 10.- PROHIBICIONES

Al Concejo Metropolitano le son aplicables las mismas prohibiciones que a los concejos municipales impone la Ley y, además, EL SIGUIENTE:

a) No puede el Concejo donar ni transferir gratuitamente la propiedad de los bienes metropolitanos, ni aún de los correspondientes al dominio privado.

CAPITULO II
Del Alcalde Metropolitano

Art. 11.- ATRIBUCIONES DEL ALCALDE

El Alcalde es el Jefe de la Administración Distrital. Son sus facultades:

1. Dirigir y supervisar las actividades de la Administración Distrital;

2. Ejecutar los planes y programas de acción por conducto de las distintas dependencias de la administración distrital; siguiendo las metas fijadas por el Concejo;

3. Convocar a las sesiones del Concejo, presidirlas, formular el orden del día y orientar las discusiones;

4. Integrar y presidir la Comisión de Mesa y aprobar con ésta las actas de las sesiones del Concejo, cuando

éste no lo hubiese hecho;

5. Nombrar las comisiones permanentes O ESPECIALES que no hubiere integrado el Concejo o la Comisión de Mesa.

6. Efectuar la distribución de los asuntos que deban pasar a las comisiones y señalar el plazo en que deban ser presentados los respectivos informes;

7. PROPONER LAS ORDENANZAS Y REGLAMENTOS PARA ORGANIZAR LA ADMINISTRACION DEL DISTRITO, QUE SERAN EJECUTADAS POR LAS DIRECCIONES, DEPARTAMENTOS Y SECCIONES; Y, DESIGNAR A LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACION DISTRITAL CUYO NOMBRAMIENTO NO LE CORRESPONDA AL CONCEJO Y CONTRATAR A LOS DEMAS TRABAJADORES;

8. Someter a consideración del Concejo el proyecto del PLAN OPERATIVO ANUAL METROPOLITANO;

9. Resolver los recursos administrativos;

10. Delegar la representación legal del Distrito para efectos contractuales, en el Administrador General, el Administrador Zonal en cada Zona Metropolitana, y los Directores Generales en el ramo de su respectiva competencia;

11. Delegar las facultades y atribuciones que legalmente le correspondan para que las ejerza el Administrador General, el Administrador Zonal en cada Zona Metropolitana y los Directores Generales en el ramo de su respectiva competencia. En todo caso, el Alcalde será política y administrativamente responsable por el uso que de sus facultades haga el funcionario delegado;

12. Delegar en el Procurador del Distrito Metropolitano, el ejercicio de las atribuciones relativas a la sustanciación del recurso para hacer efectiva la garantía constitucional del habeas corpus. Sin embargo, la resolución que deba expedirse una vez sustanciado el recurso, le corresponde en todo caso, al Alcalde; y,

13. Ejercer las demás atribuciones que a los Alcaldes Cantonales les asignan la Ley de Régimen Municipal y las demás leyes, en cuanto no contravengan las normas que ahora se dictan.

Art. 12.- PROHIBICIONES Y SANCIONES
Se aplican al Alcalde Metropolitano las prohibiciones y

las sanciones que la Ley de Régimen Municipal contempla para los Alcaldes Cantonales.

CAPITULO III

Del Procurador del Distrito Metropolitano

Art. 13.- FUNCIONES
El Procurador es el Jefe de Asesoría Jurídica del Distrito Metropolitano y ejerce la representación judicial de éste.

Art. 14.- REQUISITOS
Para ser Procurador del Distrito Metropolitano se requiere ser abogado con al menos diez años de experiencia profesional. Ejercerá sus funciones a tiempo completo y mientras desempeñe el cargo no podrá ejercer la profesión libremente. SERA ELEGIDO POR EL CONCEJO METROPOLITANO DE UNA TERNA PRESENTADA POR EL ALCALDE.

CAPITULO IV

Del Administrador General

Art. 15.- DESIGNACION
Para dirigir y vigilar la marcha de los servicios y dependencias administrativas en el Distrito, habrá un Administrador General designado por el Concejo, de una terna que para el efecto presentará el Alcalde.

El Administrador General podrá ser removido en cualquier tiempo por el Concejo, pero solamente a petición del Alcalde, sin perjuicio de la facultad que el Concejo Metropolitano tiene para destituirlo, en caso de infracción legal grave o perjuicio al patrimonio distrital que resulte de su dolo o negligencia.

Art. 16.- FUNCIONES DEL ADMINISTRADOR GENERAL
Corresponde al Administrador General:

1. Orientar e impulsar la marcha de los servicios y dependencias administrativas y controlar su funcionamiento, cuidando que su ejecución y desenvolvimiento se ajusten a las reglas generales establecidas por el Concejo y a las directivas e instrucciones impartidas por el Alcalde;

2. Resolver los asuntos, expedir las resoluciones y celebrar los contratos comprendidos en la delegación que el Alcalde le haya conferido;

3. Coordinar las acciones entre las dependencias de la

Administración Distrital, en orden al mejor aprovechamiento de los recursos y a la obtención de niveles más altos de eficiencia técnica; ESPECIALMENTE CON LOS ADMINISTRADORES ZONALES.

4. Informar al Alcalde acerca de las necesidades del Distrito, la marcha de los servicios y el desenvolvimiento de las unidades Administrativas; y ,

5. Asistir a las sesiones del Concejo con voz informativa, pero sin voto.

CAPITULO V

De la administración de las zonas metropolitanas

Art. 17.- DESCONCENTRACION

En cuanto contribuya a obtener niveles más altos de eficacia en el cumplimiento de sus fines, la administración distrital procurará DESCONCENTRAR la prestación de servicios y la atención administrativa, asi como la ejecución de obras públicas, en las distintas zonas metropolitanas.

Para el efecto, el Concejo y el Alcalde adoptarán las medidas necesarias en sus respectivas esferas de competencia.

Art. 18.- ADMINISTRADOR ZONAL

Para dirigir y vigilar la marcha de los servicios y dependencias administrativas en cada zona metropolitana, habrá un Administrador Zonal designado por el Concejo, de una terna que para cada caso presentará el Alcalde. LAS PERSONAS QUE CONFORMEN LA TERNA DEBERAN SER VECINOS DOMICILIADOS DE LA ZONA METROPOLITANA.

El Administrador Zonal podrá ser removido en cualquier tiempo por el Concejo, pero solamente a petición del Alcalde, sin perjuicio de la facultad que el Concejo Metropolitano tiene para destituirlo, en caso de infracción legal grave o perjuicio al patrimonio distrital que resulte de su dolo o negligencia.

Corresponde al Administrador Zonal:

1. Dirigir y vigilar la marcha de los servicios y dependencias administrativas de su respectiva zona metropolitana, cuidando que su ejecución y desenvolvimiento se ajusten a lo previsto por la planifica-

ción distrital; DEBIENDO ADEMAS COORDINAR CON EL ADMINISTRADOR GENERAL PARA LA BUENA MARCHA DEL DISTRITO METROPOLITANO.

2. Celebrar los contratos y ejecutar los actos que le hubiere delegado el Alcalde;

3. Resolver los asuntos comprendidos en la delegación que el Alcalde le haya conferido y proponer a éste la resolución de los asuntos atinentes a su respectiva zona y que sean de competencia exclusiva del Alcalde;

4. Informar cumplidamente al Alcalde acerca de las necesidades de la zona, la marcha de los servicios y el desenvolvimiento de las unidades administrativas a su cargo; y,

5. Asistir a las sesiones del Concejo con voz informativa, pero sin voto.

CAPITULO VI

De los cabildos parroquiales y zonales

Art. 19.- CONFORMACION
En cada una de las parroquias, dentro de las zonas metropolitanas CENTRALES Y suburbanas, habrá un Cabildo Parroquial, constituido por siete vocales, vecinos de la respectiva parroquia, elegidos de entre las listas que inscribirán los partidos políticos, junto con las de candidatos a concejales del Distrito Metropolitano.

Los vocales designarán de entre ellos a su Presidente, quien ejercerá el cargo por un período de dos años.

Art. 20.- FORMA DE ELECCION DE LOS VOCALES
Los resultados de la votación para concejales del Distrito Metropolitano en cada parroquia servirán para la adjudicación de puestos en el Cabildo Parroquial, mediante la aplicación del sistema de cuociente y residuo electorales previsto en la respectiva Ley para las elecciones pluripersonales.

Art. 21.- NORMAS APLICABLES
Los vocales del Cabildo Parroquial permanecerán en sus funciones y se renovarán al mismo tiempo y en la misma forma que los concejales. En todo lo demás, son aplicables al Cabildo Parroquial y a sus vocales las normas de la Ley de Régimen Municipal relativas a las juntas parroquiales.

Art. 22.- CABILDO ZONAL

Los presidentes de los cabildos parroquiales de una misma zona metropolitana SEAN CENTRALES O suburbanas, constituyen el Cabildo Zonal, cuya finalidad es examinar las necesidades de las distintas parroquias y coordinar sus esfuerzos con los del Concejo y la Administración del Distrito Metropolitano, en procura de solucionarlas.

Art. 23.- FUNCIONAMIENTO
El Concejo Metropolitano regulará, mediante ordenanza, la organización y el funcionamiento de los cabildos parroquiales y zonales.

Art.24.- LAS COMISIONES PERMANENTES O ESPECIALES SERAN CONFORMADAS POR EL CONCEJO METROPOLITANO O LOS CABILDOS ZONALES O PARROQUIALES, EN CADA CASO.

LAS COMISIONES PERMANENTES Y ESPECIALES, EN CUALQUIER CASO, SE INTEGRARAN CON TRES CONCEJALES O VOCALES.

LAS COMISIONES ESPECIALES, ADEMAS, PODRAN SEGUN LO EXIJAN LAS CIRCUNTANCIAS INTEGRARSE POR OTROS MIEMBROS PERTENECIENTES A ORGANISMOS PUBLICOS O PRIVADOS, BARRIALES O SIMILARES DEL DISTRITO.

CAPITULO V

Del procedimiento y de los recursos administrativos

Art. 25.- COMPETENCIA GENERAL
Corresponde al respectivo Director, en cada ramo de la Administración Distrital, el conocimiento y resolución de las solicitudes y peticiones de los administrados, así como de las cuestiones que hayan sido objeto de delegación por el Alcalde.

Art. 26.- LEGITIMIDAD Y EJECUTORIEDAD
Los actos administrativos del Concejo y los de la Administración Distrital gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad y están llamados á cumplirse; pero serán ejecutados una vez que causen estado, sea por encontrarse firmes o hallarse ejecutoriados.

Son actos firmes aquellos respecto de los cuales no se hubiere formulado reclamo o recurso alguno dentro del plazo legal, son ejecutoriados los actos que resuelven reclamos o recursos y respecto de los cuales no haya lugar e instancia administrativa ulterior.

Art. 27.- EJECUCIÓN
La Autoridad Distrital adoptará las medidas que fueren necesarias para el cumplimiento de los actos y resoluciones administrativos y podrá inclusive solicitar el auxilio de la fuerza pública. Podrá también ejecutar

en forma subsidiaria los actos que el obligado no hubiere cumplido, a costa de éste.

Art. 28.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS
Las resoluciones que emitan el Administrador General, los administradores zonales y los directores dentro de la Administración Distrital, así como las que emitan los comisarios y demás oficiales de la Administración Distrital en ejercicio de atribuciones contempladas en la Ley de Régimen Municipal, serán suceptibles de recurso jerárquico administrativo para ante el Alcalde Metropolitano.

Habrá también dicho recurso si la resolución resultare del ejercicio de funciones delegadas por el Alcalde.

En todo caso, la resolución del Alcalde Metropolitano causará estado y solamente podrá ser impugnada en la vía jurisdiccional.

Art. 29.- EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO
La petición respecto de la cual no hubiere pronunciamiento expreso de la Administración Distrital dentro de los 30 días posteriores a su presentación, se entenderá negada y el interesado podrá recurrir de ella o impugnarla según las reglas previstas de este Capítulo.

Art. 30.- VIA JURISDICCIONAL
Los actos decisorios del Concejo causan estado y no admiten otra vía de impugnación que la jurisdiccional, sin perjuicio del recurso para ante el Tribunal de Garantías Constitucionales previsto por el Artículo 141 de la Constitución.

Las resoluciones del Concejo Metropolitano que versen sobre calificación o descalificación de concejales o sobre la remoción del Alcalde o de otros dignatarios del Concejo, serán suceptibles de recurso directo solamente para ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

TITULO III

DEL REGIMEN DE MANCOMUNIDAD URBANA PARA EL AREA DE INFLUENCIA DE LA CIUDAD

Art. 31.- CONVENIOS DE MANCOMUNIDAD
Para todo lo relativo a la ordenación urbana, a la preservación del ECOSISTEMA y a la prestación de servicios dentro del área de influencia de la ciudad de

Quito, el Distrito Metropolitano, los municipios circunvecinos podrán celebrar convenios de mancomunidad en los que se consideren normas para el establecimiento, la financiación y la gestión en común de programas, proyectos o servicios.

Art. 32.- IMPERATIVIDAD
Los convenios de mancomunidad urbana tendrán el valor de una ordenanza, tanto en el territorio distrital como en el del respectivo municipio y serán aprobados y promulgados con el procedimiento y las formalidades propias de la ordenanza por cada corporación.

Los recursos del respectivo municipio y los del Distrito Metropolitano, así como los que provengan de la prestanción del servicio o la ejecución de la obra, podrán combinarse y distribuirse en cualquier proporción y en la forma que más idónea resulte para la consecución de21 fin común.

Art. 33.- AMBITO DE APLICACION
El régimen de mancomunidad urbana podrá aplicarse especialmente a los aspectos siguientes:

a) El planeamiento urbano y, por consiguiente, la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano;

b) La regulación del régimen del suelo y se uso, inclusive del de propiedad municipal;

c) El control y el fomento del desarrollo urbano y, por lo mismo, todo lo relativo a lotizaciones, parcelaciones y cualquier otra forma de fraccionamiento, la integración en lotes mayores; la ejecución la cualquier tipo de edificaciones, vías o servicios y el cambio de uso o destino de terrenos o edificaciones;

d) La prestación de servicios públicos; y,

e) En general, todo lo que tenga que ver con el aprovechamiento y uso del suelo, aún cuando no se encuentre dentro del límite urbano de las poblaciones.

TITULO IV

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 34.- COMPETENCIA EXCLUSIVA
La decisión sobre el destino del suelo y sus formas de aprovechamiento dentro del territorio distrital, compete exclusivamente a las autoridades del Distrito Metropolitanao; según lo establecido por la presente

Ley.

Ni las dependencias del Estado ni las demás instituciones del sector público, podrán ejecutar planes o proyectos que impliquen construcciones, edificaciones u obras de infraestructura, ni aún las destinadas al servicio público, sino de acuerdo con la planificación distrital y previa autorización de la administración del Distrito Metropolitano, según las normas de esta Ley.

Art. 35.- COMPENSACION FISCAL
En el Presupuesto General del Estado se hará constar, a favor del Distrito Metropolitano de Quito, la asignación necesaria para compensar el valor de los ingresos que éste deja de percibir por concepto de las exoneraciones tributarias que benefician a instalaciones y edificios públicos, templos y sedes diplomáticas.

Art. 36.- LIMITACION PRESUPUESTARIA
En ningún caso el costo imputable a remuneraciones, bonificaciones, prestaciones, beneficios y cargas de origen laboral podrá exceder al ... por ciento de los ingresos corrientes dentro del presupuesto anual DEL DISTRITO METROPOLITANO.

Art. 37.- ASIGNACIONES GENERALES
Todas las disposiciones legales o administrativas, anteriores o posteriores a la expedición de esta Ley y mediante las cuales se establezcan o reconozcan rentas, asignaciones o ingresos con carácter general para los municipios, se entenderá que comprenden también al Distrito Metropolitano, excepto cuando expresamente lo excluyan.

Art. 38.- APLICACION DE SANCIONES
El ejercicio de las atribuciones que la Ley de Régimen Municipal considera para los comisarios municipales, inclusive la de aplicar sanciones, corresponderá a la administración del Distrito Metropolitano, en la forma que establezcan las ordenanzas.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA El Distrito Metropolitano se sustituye en los derechos y obligaciones del Municipio de Quito.

Las empresas municipales y los establecimientos creados mediante ordenanza municipal del Cantón Quito, quedan incorporados, conservando su naturaleza jurídica, a la administración del Distrito Metropolitano.

SEGUNDA Mientras el Concejo del Distrito Metropolitano o la Administración Distrital, según el caso, no las reforme

ANEXO No 2

NAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- PRIMERA SALA.- Quito, 07 de diciembre 89; Las 10h00.- VISTOS: Con fecha veinte y dos de enero de mil novecientos ochen y cinco los señores Prefecto Provincial y Procurador Síndico y como representante gal del H. Consejo Provincial del Guayas concurren ante la Comisión Especial de Lí mites Internos de la República la fijación en forma definitiva de los limites terr toriales que pertenecen a dicha provincia, a fin de que quede establecida la separ ción territorial de la Provincia del Cañar. Esta demanda tiene su origen por la cre ción de la parroquia el Triunfo y la Troncal. La Comisión Especial de Límites Inter luego del trámite correspondiente, con fecha 14 de junio de 1988 pronuncia senteci en la que acepta la demanda propuesta por el Consejo Provincial del Guayas y fija l límites territoriales entre las provincias Guayas y Cañar, señalando la línea divis ria correspondiente. Los representantes legales del Consejo Provincial del Cañar me diante el correspondiente escrito que obra a fs.934 (cuaderno de primera instancia) interpone recurso de apelación para ante este Tribunal, recurso que le es concedido mediante Decreto de 30 de agosto del mismo año. Habiendo llegado el trámite a esta Sala en virtud del sorteo de Ley, para resolver se considera: PRIMERO: Mediante Dec to número 1189 publicado en Registro Oficial Nro.291 de 9 de marzo de 1977 se crea Comisión Especial de Límites Internos de la República, adscrito al Ministerio de Go bierno y a la cual se le encarga el conocimiento y Resolución de las controversias r lativas a límites provinciales Cantonales y Parroquiales; y así mismo se le otorga, según el Art. 22 del mencionado Decreto Jurisdicción y Competencia privativa para co nocer y fallar las controversias sobre límites internos de la República que se susci entre las diversas entidades territoriales que existen en ella. SEGUNDO: Los apelant al interponer el recurso manifiestan que la Comisión de Límites carece de competenci para conocer el presente litigio; y en segunda instancia han solicitado a este Tribu nal, por la misma razón, de que se inhiba del conocimiento de esta causa. TERCERO: Si do la primera obliga-ción del Juez pronunciarse sobre su competencia para conocer y solver sobre el litigio, la Sala considera; que si bien es cierto que en Decreto pu- blicado en el Registro Oficial No.291 de 9 de marzo de 1977 se le concede a la Comis Especial de Límites Internos de la República la facultad para conocer en primera Ins- tancia esta clase de controversias y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo la segunda instancia, no es menos cierto que con fecha 22 de septiembre de 1983 se publi

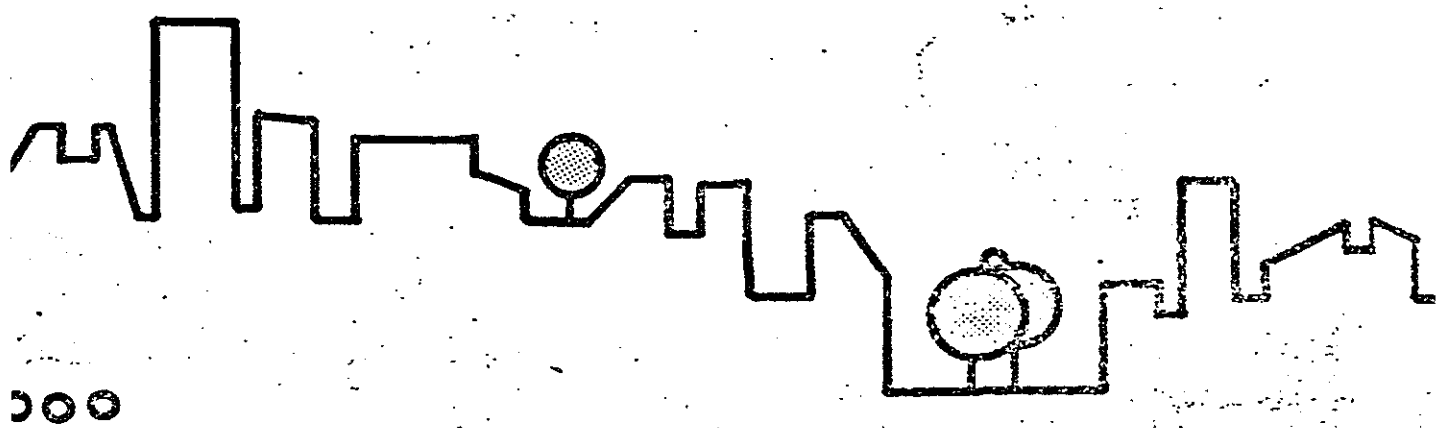
REPUBLICA DEL ECUADOR

TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

RAZON;- Siento por tal que el fallo de mayoria y voto salvado, respectivo, que antecedan, se encuentran ejecutoriados por el MINISTERIO DE LA LEY.- Lo certifico.- Quito, 14 de diciembre de 1989.-

Dr. Jaime Calero Tufiño.
SECRETARIO GENERAL.-

ANEXO No 3



NORMAS DE EQUIPAMIENTO URBANO

CONADE
QUITO, ECUADOR, 1980

EDUCACION

CLASE DE CENTRO POBLADO O ESCALON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO DE EQUIPAMIENTO BASICO	AREA SERVIDA	Terreno M2.	Construcción M2.	Costo Estimado S/ de 1980
Centro de Cantón, de 2.000 a 3.000 habitantes, o	2 escuelas primarias completas. (240 alumnos cada una, en promedio)	Distancia máxima a recorrer igual 600 metros	1.000	500	1'600.000
Cabecera Parroquial de 2.000 a 4.000 habitantes	1 colegio de ciclo básico y sección de diversificado en ramas técnicas, especialización agropecuaria (300 alumnos en promedio)	Area rural periférica distancia máxima igual 2 Km. a pie o 15 Km. en colectivo	6.000	1.500	11'000.000
Grupo residencial, de 2.000 a 4.000 habitantes; (en centros poblados mayores de 4.000 habitantes)	2 escuelas primarias completas (240 alumnos c/u en promedio)	Distancia máxima igual 600 metros	1.000	500	1'600.000
Centro de cantón, de 3.000 a 10.000 habitantes, o Cabecera parroquial de 4.000 a 10.000 habitantes	2 a 6 escuelas primarias completas	D.Max. = 600 metros	1.000	500	1'600.000
	1 a 2 colegios de ciclo básico con opciones prácticas (200 alumnos c/u.)	D. Max. = 2 Km.	2.000	500	11'000.000
	1 colegio con ciclo diversificado en ramas técnicas (150 alumnos para 2 turnos)	D. Max. = 15 o 20 Km. (con servicio al área rural)	6.000	750	13.000.000
Ciudadela o barrio urbano de 4.000 a 10.000 hab. en centros mayores de 10.000	1 a 2 colegios de ciclo básico con opciones prácticas (200 alumnos c/u)	D. Max. = 1 Km. (a pie)	1.500	750	11'000.000
Capital provincial, Centro de Cantón o Cabecera parroquial, de 10.000 a 40.000 habitantes	2 colegios de ciclo diversificado en Humanidades Modernas (500 alumnos c/u)	D. Max. = 40 Km. (Servicio al área de influencia)	5.000	2.000	11'000.000
	2 colegios de ciclo diversificado con especialidades según rol centro	D. Max. = 40 Km. (Servicio al área de influencia)	5.000	3.000	13'000.000
Sector Urbano de 10.000 a 40.000 habitantes, en ciudades mayores de 40.000	1 colegio de ciclo diversificado en Humanidades Modernas (500 alumnos)	D. Max. = 2 Km. (a pie o en colectivo)	2.000	1.500	11'000.000
	1 colegio de ciclo diversificado con especialidades según rol regional	D. Max. = 2 Km.	3.000	2.000	30'000.000

CLASE DE CENTRO POBLADO O ESCALON TERRITORIAL INTERURBANO	TIPO DE EQUIPAMIENTO BASICO	AREA SERVIDA	Terreno M 2.	Construcción M^2.	Costo Estimado S/ de 1980
Capital de provincia o Centro de Cantón, 40.000 a 200.000 habitantes	1 Instituto técnico Post Secundario (1.000 alumnos y 2 o 3 turnos)	La ciudad	5.000	4.000	60.000.000
	1 Instituto Normal Superior (en ciudades mayores de 100.000 habitantes)	La ciudad	5.000	3.000	30'000.000
	1 Centro de enseñanza Superior en función desarrollo regional (en ciudades mayores de 60.000 hab.)	La ciudad	6 Has.	20.000	300'000.000
Distrito urbano de 40.000 a 200.000 habitantes en ciudades mayores de 200.000 habitantes	1 Instituto Técnico, Postsecundario 500 alumnos (varias jornadas)	El Distrito	5.000	4.000	60'000.000
Areas Metropolitanas:	1 Escuela Politécnica	La Metrópoli	10 Has.	40.000	600'000.000
-Quito, 1'200.000 habitantes -Guayaquil, 1'400.000 habitantes	1 Centro de enseñanza Superior con cursos de postgrado (50.000 alumnos en varias jornadas)	La Metrópoli	20 Has.	100.000	1.500'000.000

POLITICAS DE DESARROLLO URBANO: NORMAS MINIMAS DE EQUIPAMIENTO

S A L U D

CLASE DE CENTRO POBLADO O ESCALON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO DE EQUIPAMIENTO	AREA SERVIDA	Terreno M 2.	Construcción M2.	Costo unitario estimado S/ de 1980
Centro de Cantón, de 2.000 a 3.000 habitantes, o	Centro de salud-hospital	D. Max. = 3 a 5 Km. (1hora a pie) Atención:3.000 a 10.000 habitantes	1.000	144	15'000.000
Cabecera parroquial de 2.000 a 4.000 habitantes	Dispensario C-2 o C-3 (IESS)	1/2 hora de traslado en vehículo o 20 Km.	400 500	110 140	600.000 700.000
Centro de Cantón, de 3.000 a 10.000 habitantes, o	Centro de Salud - Hospital, y	D. Max. = 30 Km. (1 a 2 horas en colectivo) 10.000 a 50.000 habitantes.	5.000	1.500	30'000.000
Cabecera parroquial, de 4.000 a 10.000 habitantes	Dispensario B (IESS)		2.500	1.500	8'000.000
Capital provincial, Centro de Cantón o Cabecera parroquial; de 10.000 a 40.000 habitantes.	Centro de Salud-Hospital (10.000 a 15.000) y	D. Max. = 30 Km. (1 a 2 horas en colectivo) 10.000 a 50.000 habitantes.	6.000	2.000	40'000.000
	Dispensario A (IESS)		3.000	1.800	9'000.000
	Hospital Base de 100 a 150 camas (ciudades de 15.000 a 40.000 habitantes)	D. Max. = 45 Km. (3 a 4 horas en colectivo) 30.000 a 200.000 habitantes	10.000	6.000	100'000.000
	y Hospital Local (IESS)		7.500	6.000	75'000.000
Sector urbano de 10.000 a 40.000 habitantes	Centro de Salud o	D. Max. = 1,5 Km.	600	300	12'000.000
(en ciudades mayores de 40.000 habitantes)	Dispensario A (IESS)	(20 minutos a pie)	3.000	1.800	9'000.000
Capital de provincia o Centro de Cantón, de 40.000 a 200.000 habitantes	Hospital Base de 150 a 400 camas *	D. Max. = 45 Km. (3 a 4 horas en colect.)	24.000	18.000	300'000.000
	Hospital Subregional (IESS) (ciudades de 40.000 a 100.000 habitantes)	D. Max. = 200 Km. (4 horas con colectivo)	20.000	14.000	200'000.000
	Hospital Regional (IESS) (ciudad de 100.000 habitantes y más)	1'000.000 de personas	30.000	20.000	300'000.000
Distrito Urbano, de 40.000 a 200.000 habitantes, (en ciudades mayores de 100.000 habitantes)	Hopital General (Hospital Base)	D. Max. = 5 Km. (1 hora en colectivo)	24.000	18.000	300'000.000

* Sólo en Cuenca hay Hospital Especializado.

CLASE DE CENTRO POBLADO O ESCALON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO DE EQUIPAMIENTO	AREA SERVIDA	Terreno M2.	Construcción M2.	Costo unitario estimado S/ de 1980
Areas Metropolitanas:	Hospital Especializado	Nivel Nacional	40.000	30.000	600'000.000
-Quito	y Hospital de concentración (IESS)		40.000	30.000	600'000.000
-Guayaquil	Hospital Pediátrico (400 camas)	Nivel Nacional	30.000	20.000	400'000.000

7

POLITICAS DE DESARROLLO URBANO: NORMAS MINIMAS DE EQUIPAMIENTO

ADMINISTRACION Y APOYO PRODUCCION

CLASE DE CENTRO POBLADO O ESCALON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO DE EQUIPAMIENTO	AREA SERVIDA	Terreno M2.	Constucción M2.	Costo unitario S/ de 1980
Centro de Cantón, de 2.000 a 3.000 habitantes	Casa Municipal (oficinas administrativas, Biblioteca, sala uso múltiple, empresas y sala juegos, garage-taller)	Cantón	2.400	600	2'000.000
	Correos, telégrafo y telefonía	D. Max. = 5 Km. (1 hora a pie)		100	
	Casa Comunal (sala reunión, batería-servicios, retén, cárcel)	Cantón	600	200	1'000.000
	Feria semanal (sitio arreglado)	D. Max. = 10 Km. (2 horas a pie)	5.000	400	1'000.000
	Matadero	D. Max. = 10 Km. (2 horas a pie)	2.000	200	1'000.000
	Cementerio	Población Cabecera	7.000	-	500.000
Cabecera Parroquial, de 2.000 a 4.000 habitantes	Casa Comunal (oficina de Teniente Político, Retén Policial, Cárcel, sala de reuniones de la Junta Parroquial y Comunidad, Biblioteca)	Area de la parroquia	800	250	1'000.000
	Correo, telégrafo y telefonía (1 local)	D. Max. = 5 Km.	800	100	500.000
	Feria semanal	D. Max. = 10 Km. (2 horas a pie)	5.000	-	1'000.000
	Matadero	D. Max. = 10 Km. (2 horas a pie)	1.200	200	1'000.000
	Cementerio	Población Cabecera	7.000	-	500.000
Centro de Cantón, de 3.000 a 10.000 habitantes	Edificio Municipal - incluye sala de uso múltiple o cine y Biblioteca Pública Munic.	Cantón	2.400	800	5'000.000
	Coliseo cubierto	D. Max. = 30 Km. (2 horas)	1.200	600	4'500.000
	ENPROVIT (almacén)	D. Max. = 30 Km. (2 horas)	100	60	250.000

ADMINISTRACION

CLASE DE CENTRO POBLADO O ESCALON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO DE EQUIPAMIENTO	AREA SERVIDA	Terreno M2.	Construcción M2.	Costo unitario S/ de 1980
Centro de Cantón, de 3.000 a 10.000 habitantes	Garajes y mantenimiento vehicular municipal	Cantón	1.200	200	600.000
	Cuartel de Bomberos	D.Max.= 20 Km. ≅ 15'	400	100	500.000
	Destacamento de Policía	D.Max.= 20 Km. ≅ 15'	1.200	200	1'000.000
	Correos, telégrafo y telefonía	D.Max.=5 Km. (1 hora a pie)	400	100	500.000
	Casa Estatal (oficinas de Ministerios, Juzgados, Notarías y oficinas de registro)	Cantón	800	400	2'000.000
	Mercado minorista y sitio de feria semanal	D.Max. = 20 Km. (1 hora de traslado)	7.000	400	2'000.000
	Matadero	D.Max.=20 Km. (1hora de traslado)	1.200	200	3'000.000
	Hotel o Parador (empresa mixta)	D. Max. = 60 Km.	1.200	400	6'000.000
	Cementerio	Población concentrada	10.000	400	1'500.000
	Baterías de servicios higiénicos (1 o 2)	Población concentrada	100	40	200.000
Cabecera parroquial de 4.000 a 10.000 habitantes	IDEM Cabecera de 2.000 a 4.000 habitantes IDEM Centro cantonal de 3.000 a 9.000 habitantes (Bomberos, Policía, mercado, hotel, baterías de servicio)				
Barrio o comunidad urbana de 4.000 a 10.000 habitantes, en ciudades mayores de 10.000 habitantes	Retén policial	Barrio	40	15	60.000
	Casa Social o comunal de Comité Barrial	Barrio	400	200	1'000.000
	1 ENPROVIT (almacén) en sectores populares	Barrio	100	60	250.000
	1 Batería de servicios higiénicos	Barrio	100	40	200.000

X

3

ADMINISTRACION

CLASE DE CENTRO POBLADO O ESCALON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO DE EQUIPAMIENTO	AREA SERVIDA	Terreno M2.	Construcción M2.	Costo unitario S/ de 1980
Centro de Cantón, de 10.000 a 40.000 habitantes	Edificio Municipal con Biblioteca-Museo, sala de uso múltiple o cinema y empresas	Cantón	3.500	1.200	12'000.000
	Coliseo cubierto	D. Máx. = 30 Km. (1hora con colect.)	2.400	1.000	10'000.000
	Garaje y mantenimiento vehicular municip.	Cantón	1.500	300	1'500.000
	Cuartel de bomberos	D. Max. = 20 Km. (1/4 de hora)	500	200	1'000.000
	Matadero o Canal (según MAG) tipo [illegible]	D. Max. = 20 Km. (1/4 de hora)	5.000	400	4'000.000
	Mercado minorista cubierto, o plaza de mercado	D. Max. = 20 Km. (1/4 de hora)	7.000	600	3'000.000
	Feria semanal para víveres y artesanías, equipada	D. Max. = 20 Km. (1/4 de hora)	3.000	600	3'000.000
	ENPROVIT (supermercado y bodega)	D. Max. = 20 Km. (1/4 de hora)	400	200	1'000.000
	Cementerios (1 hasta 20.000 habitantes)	Población concentrada	30.000	1.000	4'500.000
	Centro administrativo estatal (agencias u oficinas de ministerios, notarías, juzgados, registro, delegaciones bancos)	Cantón	1.200	800	5'000.000
	Destacamento de policía y comisaría		2.000	600	3'000.000
	Correo, telégrafo y telefonía (local)	D. Max. = 5Km. (1 hora a pie)	500	200	1'000.000
Capital Provincial, de 10.000 a 40.000 habitantes	Edificio Municipal con Biblioteca-Museo, sala de uso múltiple o cinema y empresas	Cantón	3.500	1.200	12'000.000
	Coliseo Cubierto	D. Max. = 30 Km. (1hora con colect.)	2.400	1.000	10'000.000
	Garaje y mantenimiento vehicular municipal	Cantón	1.500	300	1'500.000
	Cuartel de Bomberos	D. Max. = 20 Km. (1/4 de hora)	500	200	1'000.000
	Matadero o Canal (según MAG)	D. Max. = 20 Km. (1/4 de hora)	5.000	400	4'000.000
	Mercado minorista cubierto o plaza de mercado	D. Max. = 20 Km. (1/4 de hora)	7.000	600	3'000.000
	Feria semanal para víveres y artesanías, equipada	D. Max. = 20 Km. (1/4 de hora)	3.000	600	3'000.000

ADMINISTRACION

CLASE DE CENTRO POBLADO O ESCALON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO DE EQUIPAMIENTO	AREA SERVIDA	Terreno M2.	Construcción M2.	Costo unitario S/ de 1980
Capital Provincial, de 10.000 a 40.000 Habitantes	Cementerios (1 hasta 20.000 habitantes)	Población concentrada	30.000	1.000	4'500.000
	Administración de correos	Provincia	800	300	1'500.000
	Casa de la Cultura	Provincia	800	300	2'500.000
	Centro Administrativo Estatal:		3.600	1.200	12'000.000
	Telegrafía, Telefonía, Telex	D.Max.=5 Km. (1 hora a pie)	600	150	
	Jefaturas Provinciales	Provincia	800	150	
	Oficinas de Ministerios, Institutos, etc.	Provincia	1.200	600	
	Corte Superior, juzgados, notarías, registros	Provincia y Cantón	1.200	600	
	ENPROVIT (Supermercado y almacén)	D.Max.=20 Km. (1/4 de hora)	600	300	1'500.000
	Destacamento de Policía y Comisaría		2.000	600	6'000.000
	Edificio del Consejo Provincial	Provincia	1.200	600	10'000.000
	Garaje, equipo caminero provincial	Provincia	2.000	300	1'500.000
Cabecera parroquial, de 10.000 a 40.000 habitantes	IDEM Cabecera parroquial, de 4.000 a 9.000 habitantes				
	Mercado minorista	D.Max.=20 Km.	7.000	600	3'000.000
	ENPROVIT (almacén y supermercado)	D.Max.=20 Km.	600	300	1'500.000
Sector urbano de 3er orden, con 10.000 a 40.000 habitantes, en ciudades mayores de 40.000 habitantes	1 ENPROVIT (supermercado)	Sector	600	300	1'500.000
	1 Espacio de feria semanal arreglado	Sector	5.000		1'000.000
Centro de Cantón, de 40.000 a 200.000 habitantes	Edificio municipal y empresas	Cantón	3.500	1.500	15'000.000
	Biblioteca-museo municipal	D.Max.=2 Km. (1/2 hora a pie)	1.200	300	3'000.000
	Coliseo cubierto	D.Max.=45 Km. (1 1/2 hora a pie)	3.500	1.200	15'000.000
	Garaje, taller de vehículos municipales	Cantón	1.200	400	1'500.000
	Cuerpo de Bomberos	D.Max.=20 Km.	1.200	600	3'000.000
	Camal (según normas MAG)	D.Max.=100 Km. (3 horas)	3.500	1.200	12'000.000
	Mercado mayorista con bodega ENPROVIT	D.Max.=100 Km. (3 horas)	10.000	1.800	10'000.000
	Estación terminal de buses	D.Max.=200 Km. (5 a 6 horas)	5.000	1.800	18'000.000

ADMINISTRACION

CLASE DE CENTRO POBLADO O ESCALON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO DE EQUIPAMIENTO	AREA SERVIDA	Terreno M2.	Construcción M2.	Costo unitario S/ de 1980
Centro de Cantón, de 40.000 a 200.000 habitantes	Cementerios (1 por cada 50.000 personas)	Población concentrada	30.000	1.000	4'500.000
	Correo Central	D. Max. = 5 Km.	800	400	4'000.000
	Telegrafía, telex y telefonía central	D. Max. = 5 Km.	600	300	1'500.000
	Centro administrativo estatal:		2.000	1.000	10'000.000
	Oficinas de ministerios, institutos, bancos y otros organismos	Cantón	1.200	600	
	Notarías, registros, juzgados		800	400	
	Cuartel de Policía	Cantón	2.000	600	3'000.000
Capital Provincia, de 40.000 a 200.000 habitantes	IDEM Centro de Cantón de 40.000 a 200.000 habitantes (menos correo y Centro Cívico)				
	Administración de Correos	Provincia	800	600	6'000.000
	Edificio de Consejo Provincial	Provincia	1.200	900	12'000.000
	Garaje, taller del equipo caminero provincial	Provincia	2.000	600	3'000.000
	Centro cívico estatal con:	Provincia	4.600	3.000	30'000.000
	Corte Superior, juzgados, notarías y registros		1.200	900	
	Intendencia de Policía		600	200	
	Bancos: Central, Vivienda, Fomento, Desarrollo		1.200	900	
	Jefaturas Provinciales		800	400	
	Ministerios, Institutos (MAG, MOP, INERHI, etc.)		800	600	
	ENPROVIT - Bodega		800	600	3'000.000
	Casa de la Cultura	Provincia	800	600	6'000.000

6

ADMINISTRACION

CLASE DE CENTRO POBLADO O ESCALON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO DE EQUIPAMIENTO	AREA SERVIDA	Terreno M2.	Construcción M2.	Costo unitario S/ de 1980
Distrito Urbano con 40.000 a 200.000 habitantes, en ciudades mayores de 100.000	Cuartel de Bomberos	D. Max. = 5 Km.	800	300	1'500.000
	ENPROVIT (Supermercado)	D. Max. = 5 Km.	600	300	1'500.000
	Biblioteca Pública sucursal municipalidad	D. Max. = 5 Km.	400	200	1'000.000
	Cementerio	D. Max. = 5 Km.	12 Has.	3.000	18'000.000
	Correo, telegrafía, telefonía (sucursal)	D. Max. = 5 Km.	600	150	1'500.000
Polo Nacional - Guayaquil, con 1'400.000 habitantes	IDEM Capitales Provinciales de 40.000 a 200.000 habitantes, pero decuplicando las áreas, menos Centro Administrativo Estatal				
	Centros Administrat. Estatales, reserva de terrenos:	Nacional o Macrorregional	60 Has		1.000'000.000
	Corte Superior, juzgados, notarías, registros		3		
	Bancos: Central, BEV, Fomento, Desarrollo		5		
	Jefaturas		2		
	Delegaciones de Ministerios		10		
	Delegaciones de Institutos		10		
	Otros Organismos		10		
	Espacios libres conexos (estacionamientos y otros		20		
Capital Nacional - Quito, con 1'200.000 habitantes	IDEM Guayaquil, menos centros administrativo estatal				
	Centros Administrativos estatales - reserva de terrenos:	Nacional	100 Has.		2.000'000.000
	Ministerios		20		
	Palacio de Justicia		5		
	Institutos		20		
	Bancos		5		
	Organismos asesores de la Presidencia		5		
	Otros organismos y empresas		10		
	Palacio Legislativo		5		
	Espacios libres conexos (estacionamientos etc.)		30		

X

7

POLITICAS DE DESARROLLO URBANO: NORMAS MINIMAS DE EQUIPAMIENTO

ESPACIOS LIBRES Y DEPORTIVOS

CLASE DE CENTRO POBLADO, O ESCALAFON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO DE EQUIPAMIENTO	AREA SERVIDA	Area del Espacio m^2	Costo Unitario S/.1980
Centro de Cantón, de 2.000 a 3.000 habitantes; o Cabecera Parroquial, de 2.000 a 4.000 habitantes	Parque Central, integrado con plaza cívica	Dist. máx. = 15 Km.	5.000	300.000
	Unidad Polideportiva:	Distancia máxima = 1 Km.	10.000	2.500.000
	- 1 Cancha de fútbol o Indor-fútbol	(1/4 h. a pie), 15 Km.	4.050	1.700.000
	- 1 Cancha de baloncesto	(1/2 hora de traslado con	540	230.000
	- 1 Cancha de voleybol	transporte colectivo)	286	100.000
	- 1 Pista atlética		1.300	170.000
	- 1 Sede Social		100	250.000
	Parque infantil didáctico-educativo, cercado	Distancia máxima=1 Km.	5.000	300.000
	Reserva para Parque Ecológico	Distancia máxima = 15 Km.	100.000	1.000.000
Grupo residencial, de 2.000 a 4.000 habitantes, en centros mayores de 4.000	Parque Infantil	Distancia máximo = 500 mts.	5.000	300.000
Centro de Cantón, de 3.000 a 10.000 habitantes, o Cabecera Parroquial, de 4.000 a 10.000 habitantes	Plaza Central Cívica		7.000	3.000.000
	1 Parque barrial e infantil cada 3.000 habit.	Distancia máxima = 500 mts.	7.000	300.000
	Reserva para Parque Ecológico		100.000	1.000.000
	Unidad Polideportivo (con estacionamiento):	Distancia máxima = 1,5 Km.	12.000	4.000.000
	- 1 Cancha de fútbol	(1/2 h. a pie) o 20 Km.	4.050	1.620.000
	- 2 Canchas de baloncesto	(3/4 h. con transporte colec-	1.080	432.000
	- 2 Canchas de Voleybol	tivos)	1.296	518.400
	- 1 Pista atlética		1.500	750.000
	- 1 Sede Social		120	360.000
	Piscina	Idem	400	1.040.000
Ciudadela o barrio urbano, de 4.000 a 10.000 habitantes en centros mayores de 10.000 habitantes.	Parque barrial	Distancia máxima = 800 mts.	5.000	300.000
	Unidad Polideportiva, similar a la anterior	Idem	12.000	4.000.000

CLASE DE CENTRO POBLADO, O ESCALAFON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO DE EQUIPAMIENTO	AREA SERVIDA	Area del Espacio m^2	Costo Unitario S/.1980
Capital provincial, Centro de Cantón, o Cabecera Parroquial, de 10.000 a 40.000 habitantes	Plaza central para actos cívicos		7.000	3.000.000
	Unidad polideportiva (con estacionamiento):	Distancia Máxima = 2 Km. (1/2 h. a pie) o 25 Kms. (1 hora con transporte colectivo)	20.000	8.000.000
	- 1 Cancha de fútbol y graderías		6.400	2.560.000
	- 2 Canchas de baloncesto		1.080	432.000
	- 2 Canchas de Voleybol		1.296	518.400
	- 2 Canchas de tenis		1.340	536.000
	- 1 Pista atlética		1.500	750.000
	- 1 Piscina		400	1.040.000
	- 1 Sala de uso múltiple (gimnasio, etc.)		600	1.500.000
	- 1 Sede Social		160	480.000
	Calle o paseo peatonal (habilitar calle central)	Idem	3.000	2.500.000
	Reserva para parque ecológico	Idem	150.000	6.000.000
Capital de provincia o Centro de Cantón o Conjunto Urbano, de 40.000 a 200.000 habitantes	Plaza central para actos cívicos	Area urbana	7.000	3.000.000
	Complejo Deportivo (con estacionamiento):	Distancia máxima = 40 Km. o 2 horas con transporte colectivo.	70.000	38.000.000
	- Estadio de fútbol con pista atlética y pista de campo, con gradería (10.000 a 20.000 espectadores)		25.000	18.000.000
	- 2 Canchas de baloncesto		1.080	432.000
	- 2 Canchas de Voleybol		1.296	518.400
	- 2 Canchas de tenis		1.340	536.000
	- 1 Piscina olímpica y de clavados		2.500	6.500.000
	- 1 Sala de uso múltiple		1.200	3.000.000
	- 1 Sede Social		250	750.000
	- 1 Velódromo		7.000	7.000.000
	- Estacionamientos		10.000	500.000
	Parque suburbano de diversiones (jardin ecológico, recinto de exposiciones, espacio para acampar, etc.	Idem	100.000	10.000.000

CLASE DE CENTRO POBLADO, O. ESCALAFON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO DE EQUIPAMIENTO	AREA SERVIDA	Area de Espacio m^2	Costo Unitario S/. 1980
	Paseo peatonal (habilitar calle central)	Idem	10.000	8.000.000
	Areas de reserva forestal y de conservación periféricas (uso privado bajo control público)	Idem	140 Has.	2.000.000
Distrito urbano, de 40.000 a 200.000 habitantes, en ciudades mayores de 200.000	Complejo deportivo, similar al anterior	Distancia máxima = 5 Km. (1/2 h. con transporte colectivo)	70.000	38.000.000
Areas metropolitanas: - Quito, 1.200.000 habitantes - Guayaquil, 1.400.000 habitantes	Villa deportiva:		140.000	
	- Estadio de fútbol y atletismo, para 80.000 espectadores	Area metropolitana	80.000	80.000.000
	- Piscina olímpica y de clavados		2.500	6.500.000
	- Velódromo, con graderías		10.000	10.000.000
	- 4 canchas de baloncesto		2.160	864.000
	- 4 canchas de voleybol		2.596	1.036.800
	- 4 canchas de tenis		2.680	1.072.000
	- 1 Coliseo de Deportes		2.300	10.350.000
	- 1 Sede Social		300	900.000
	- 1 concha de indorfutbol		720	288.000
	- 1 concha de pelota nacional		1.920	480.000
	- 1 gimnasio		500	1.250.000
	- Estacionamientos		30.000	6.000.000
	Recinto de Exposiciones	Nacional	50.000	
	Gran parque suburbano recreativo:		800.000	200 millones
	- Piscinas (3)	Area Metropolitana	500.000	
	- Feria de diversiones		30.000	
	- Jardín Botánico		50.000	
	- Jardín Zoológico		50.000	
	- Lago (opcional)		20.000	
	- Sitio para acampar		20.000	

10

CLASE DE CENTRO POBLADO, O ESCALAFON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO DE EQUIPAMIENTO	AREA SERVIDA	Area de Espacio m^2	Costo Unitario S/.1980
	- Concha acústica		10.000	
	- Sitio para escalar		20.000	
	- Pista de patinaje		10.000	
	- Estacionamientos		30.000	
	- Varios(pista bicicletas, juegos infantiles, guarderías, etc)		70.000	
	Areas de reserva forestal y de conservación, periféricas (uso privado y control público)	Area Metropolitana	2.000 Has.	20 millones

POLITICAS DE DESARROLLO URBANO: NORMAS MINIMAS DE EQUIPAMIENTO

AGUA

Clase de Centro Poblado, o Escalón Territorial Intraurbano	Requerimientos del Servicio	Fuentes	Sistema	Calidad de Agua	Reserva	Costo Per Cápita S/. 1980
Centro de cantón, de 2.000 a 3.000 habitantes, o cabecera parroquial de 2.000 a 4.000 habitantes	Dotación: 100 lts/hab/día Población diseño: 30 años Presión en el último punto de entrega: 1 a 1,5 Kg/cm^2 Red ramificada o en circuito, dependiendo del trazado urbano, con Conexiones domiciliarias y medidores	De vertiente o pozos, con NMP/100 de 0 a 50	Sistema regional o colectivo si el agua es escasa en la región	Carente de gérmenes patógenos desinfección por cloración	Tanque de regularización y distribución	3.000
Centro de cantón de 3.000 a 9.000 habitantes, o cabecera parroquial de 4.000 a 9.000 habitantes	Dotacion: 150 lts/hab./día Población de diseño: 30 años Presión: 1,5 a 2 Kg/cm^2 Red o circuito cerrado, con conexiones domiciliarias y medidores	Agua superficial o subterránea, con NMP/100 de 0 a 5.000	Idem	Idem	Idem	3.000
Centro de cantón, capital provincial o cabecera parroquial de 10.000 a 40.000 habitantes	Dotación: 175 lts/hab/día Población de diseño: 30 años Presión: 2 a 3 Kg/cm^2 Red en circuitos cerrados, con conexiones domiciliarias y medidores Hidrantes: 1	Idem, hasta NMP/100 de 50 a 5.000	Idem	Potabilización de planta: aereación filtración, sedimentación y cloración	Depósito de carga, y deposito de compensación	3.000
Centro de cantón o capital provincial de 40.000 a 200.000 habitantes	Dotación: 250 lts/hab/día Población de diseño: 30 años Presión: 3 a 4 Kg/cm^2 Red de circuitos cerrados, con conexiones domiciliarias y medidores, diferenciados según tipo de consumo Hidrantes: 2 a 4	Análisis, fuentes según normas de IEOS	Instalaciones a ramificarse a centros circundantes si agua en región es escasa.	Según normas y procesamiento cado por el IEOS	Depósito de carga y de compensación y depósitos de distribución por sectores urbanos	3.000

12

Clase de Centro Poblaco, o Escalón Territorial Intraurbano	Requerimientos del Servicio	Fuentes	Sistema	Calidad de Agua	Reserva	Costo Per Cápita S/. 1980
Areas metropolitanas de Quito y Guayaquil	Dotación: 300 lts/hab/día Población de diseño: 30 años Presión: 4 a 5 Kg/cm^2 Red en circuitos cerrados, con conexiones domiciliarias y medidores diferenciados según tipo de consumo Hidrantes: 1 cada 30.000 habitantes	Análisis, fuentes según normas de IEOS	Sistema Metropolitano	Idem	Depósitos de almacenamiento y de compensación; y depósitos secundarios de distribución por sectores urbanos	3.000
Estimaciones del IEOS	[illegible]	[illegible]				[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

POLITICAS DE DESARROLLO URBANO: NORMAS MINIMAS DE EQUIPAMIENTO

ALCANTARILLADO

13

TAMAÑO DE CENTRO O ESCALON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO	SISTEMA DE RECOLECCION	Tratamiento y Disposición Final	Costo S/hab./1980
Centro de cantón, de 2.000 a 3.000 habitantes, o Cabecera parroquial, de 2.000 a 4.000 habitantes	Pluvial	- Conducciones laterales abiertas, en calles secundarias, en mampostería ó elementos prefabricados (cerrados en las cruces)	Colector final con descarga a cuerpo de agua a reservorio	2.600
	Aguas servidas	- Tubería enterrada para laterales y subcolectores - de cemento gris o PVC - mínimo de 150 mm. (4") - Conexiones domiciliarias: 100 mm. - Cámara - reservorio de agua, al inicio de la red, para su limpieza	Colector final de descarga a cuerpo de agua, o si no hay, a laguna de oxidación (1 Ha.)	2.700
Centro de cantón de 3.000 a 9.000 habitantes, o cabecera parroquial de 4.000 a 9.000 habitantes	Pluvial	- Conductor laterales abiertos, en calles secundarias - Tubería enterrada solamente para subcolectores o colectores - por calles principales o áreas públicas.	Descarga final por canal abierto a cuerpo de agua o reservorios	2.600
	Aguas servidas	- Tuberías enterradas para todo el sistema - laterales, subcolectores y colectores. - Conexiones domiciliarias: 100 mm. - Cámaras de limpieza mediante descarga de agua, al inicio del sistema.	Emisario con descarga final a cuerpo de agua, o si no lo hay, a laguna de oxidación (2 Ha.)	2.700
Barrio o comunidad urbana de 2.000 a 4.000 habitantes - en ciudades mayores de 10.000 habitantes	Pluvial	- Idem centros de 3.000 a 9.000 habitantes	A colectores primarios o canales abiertos urbanos	2.600
	Aguas servidas	- Idem centros de 3.000 a 9.000 habitantes, pero sin cámaras de limpieza	A colectores de la ciudad, ubicados en las vías periféricas del barrio o por espacios públicos	2.700

TAMAÑO DE CENTRO O ESCALON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO	SISTEMA DE RECOLECCION	Tratamiento y Disposición Final	Costo S/hab./1980
Capital provincial, centro de cantón o cabecera parroquial de 10.000 a 40.000 habitantes	- Pluvial: separado para sectores donde no exista el sistema combinado	- Cunetas o canales abiertos, por zonas verdes o junto a vías periféricas de la ciudad, para recoger el afluente proveniente de colectores que recolectan el flujo de barrios enteros	Canal (es) primario (s) receptor (res) abiertos para verter en cuerpos de agua o reservorios	2.600
	- Aguas servidas - conducción subterránea para aguas negras y subterráneas o ductos para combinadas	- Receptores subterráneos de aguas servidas y subterráneas o en canales abiertos de agua combinadas (cuando ya existan), ubicados en vías periféricas de la ciudad o áreas públicas, para recibir flujo de colectores de barrios enteros.	Desarenadores; laguna de estabilización y estación de cloración, antes de la descarga final	2.700
Sector urbano de tercer orden 10.000 a 40.000 habitantes en ciudades mayores de 40.000 personas	- Pluvial, Idem	- Idem, (pero en vías periféricas del sector)	Vertimiento en canales principales de la ciudad	2.600
	- Aguas servidas, Idem en centros anteriores	- Idem, al de centros anteriores, pero los conductos van por vías periféricas de los sectores, o vías principales de la ciudad.	Descarga en colectores principales de la ciudad o independientemente si hay condiciones, como en caso anterior	2.700
Capital provincial o centro del cantón, de 40.000 a 200.000 habitantes	- Pluvial: Separado, en sectores donde no exista ya sistema combinado	- Canales abiertos, junto a vías periféricas, quebradas o zonas verdes importantes para recolectar canales menores de los sectores antes mencionados.	Vertimiento en cuerpos de agua existentes, o en reservorios	2.600
	- Aguas servidas domésticas: Idem centro de 10.000 a 39.000.	- Receptores subterráneos para aguas servidas y subterraneas o por canales abiertos para aguas combinadas (cuando ya existan), ubicados en las vías periféricas o primarias de la ciudad, o espacios libres; reciben efluente de los sectores urbanos enteros, antes mencionados.	- Desarenadores - Lagunas de estabilización antes estaciones de cloración de descarga a cuerpos de agua o terreno agrario.	2.700

15

TAMAÑO DE CENTRO O ESCALON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO	SISTEMA DE RECOLECCION	Tratamiento y disposición Final	Costo S/hab./1980
	- Aguas industriales; tratamiento previo al vertimiento.	- Planta a nivel, de Industrias o de parques industriales, según IEOS.	Estación de cloración del parque. Laguna de estabilización del parque antes de descarga final.	2.300
Areas metropolitanas de: Quito y Guayaquil	- Sistemas determinados por planes maestros metropolitanos.	Definidos en planes maestros, recomendándose la utilización de grandes canales abiertos junto a las vías perimetrales, con taludes engramados y protegidos, para recolectar agua lluvia.	Definidos en planes maestros	2.700

POLITICAS DE DESARROLLO URBANO, NORMAS MINIMAS DE EQUIPAMIENTO

VIALIDAD URBANA

TIPO DE CENTRO POBLADO, O ESCALON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO DE EQUIPAMIENTO	CALZADAS Largo	CALZADAS Ancho	CARACTERISTICAS DE PAVIMENTO	COSTO ML.	COSTO TOTAL S/. 1980
Centro de cantón, de 2.000 a 3.000 habitantes, o Cabecera Parroquial, de 2.000 a 4.000 habitantes.	Calle principal con bordillos, aceras y luminarias, ligada a los accesos exteriores.	1 Km. mínimo.	10 m. mínimo	Empedrado, adoquinado, con subase y base para carga máxima de 0.5 tonelada-m^2.	3.000	3 millones
	Calles menores	4 Km.	6 m. mínimo	Lastrados, empedrados o "Tierrabrea"	600	2.400.000
Centro de Cantón, de 3.000 a 10.000 habitantes, o Cabecera Parroquial de 4.000 a 10.000 habitantes.	Calles principales, longitudinales y transversales y que están ligadas con los accesos exteriores del centro, con bordillos, aceras y luminarias.	2 a 3 Km.	12 m. mínimo	Empedrado, adoquinado o en hormigón, con carga máxima de 0,5 t./m^2 y en el eje de 3 ton.	3.600	10.800
	Calles menores	8 Km.	6 m.	Lastrados, empedrados o "Tierrabrea".	600	4.800.000
Barrio o ciudadela urbana de 4.000 a 10.000 habitantes, en ciudades mayores de 10.000 habitantes	Calles principales, o de acceso interno al barrio, con bordillos, aceras y luminarias.	1 Km. mínimo	12 m.	Empedrado, adoquinado o en hormigón	3.600	3.600.000
	Calles de servicio o acceso residencial directo.	8 Km.	6 m.	Lastrados, empedrados, adoquinados o tierrabrea	600	4.800.000
Capital provincial, Centro de Cantón, o Cabecera Parroquial, de 10.000 a 40.000 habitantes.	Vía perimetral de 25 metros de derecho de vía- dos calzadas de 9 metros c/u.; parterre de 2 m. y aceras de 2.5 m.; con cruces sólo cada 500 m.	4 Km. mínimo	18 m. mínimo	Adoquinado o en hormigón.	7.000	28 millones
	Calle de acceso al centro urbano, de una o dos calzadas.	4 Km.	12 a 18 m.	Empedrado, adoquinado o en hormigón	4.500	18 millones
Sector urbano, de 10.000 a 40.000 habitantes, en ciudades mayores de 10.000 habitantes	Calle periférica de barrio o accesos internos al sector, de 25 m. de derecho de vía como mínimo-dos calzadas de 9 m. cada una, parterre de 2 m. y de aceras de 2.5 m.	2 Km. mínimo	18 m.	Adoquinado, en hormigón, o asfaltado.	7.000	14 millones

17

TIPO DE CENTRO POBLADO O ESCALON TERRITORIAL INTRAURBANO	TIPO DE EQUIPAMIENTO	CALZADAS Largo	CALZADAS Ancho	CARACTERISTICAS DE PAVIMENTO	COSTO ML.	COSTO TOTAL S/. 1980
Capital de provincia o centro de cantón, de 40.000 a 200.000 habitantes	Vía perimetral de 40 mts. de derecho de vía, al menos, con calzada central de 12 mts. para tránsito rápido, dos calzadas laterales de 9 mts. c/u., parterres de 2 mts y aceras de 3 mts. con cruces sólo cada Km. (puede realizarse por desarrollo progresivo)	10 a 25 Km.	30 m. mínimo	Adoquinada, en hormigón, o asfaltado para carga máxima 1,5 t / m^2 y 8 toneladas por eje.	10.000	250 millones
Distrito Urbano de 40.000 a 200.000 habitantes, en ciudades mayores de 100.000 habitantes	Idem, o alternativamente avenidas perimetrales o tangenciales de 40 metros de derecho de vía con dos calzadas de 9,5 m cada una, separadas de 5 metros y aceras con jardín de 8 metros.	2,5 Km mínimo	19 m. mínimo	Idem	10.000	25 millones
Areas Metropolitanas: - Quito, 1.200.000 habitantes - Guayaquil, 1.400.000 habitantes	Vía Perimetral de 60 m. de derecho de vía, con dos calzadas centrales de 9.5 m. cada una para tránsito expreso de alta velocidad separadas con parterre de 4 metros; 2 calzadas laterales de servicio de 9 metros cada una con separadores o parterres de 4 metros y aceras de 4,5 m. (pueden ser realizadas por desarrollo progresivo, construyéndose primero una calzada y sucesivamente las otras)	50 Km. mínimo	19m.	Idem.	12.000	600 millones

INDICE GENERAL

CAPITULO III

CAPITULO IV

INDICE DE FIGURAS

AUTORIZACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales, I.A.E.N., para que haga uso del presente trabajo como creyere conveniente; sea en su repoducción total o parcial, en la Revista del Instituto, para las lecturas recomendadas u otras formas de difusión.

.....

Arq. Iván Meza Sánchez
XIX PROMOCION

Quito, 27 - 07 - 92

INDICE DE ANEXOS