GRUPO BLR

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA POTESTAD NORMATIVA Y REGLAMENTARIA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO

ISBN: 978-9907-852-20-2

Wilson Exson Vilela Pincay
Armando Rogelio Durán Ocampo
Guido Miguel Ramírez López

2026

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA POTESTAD NORMATIVA Y REGLAMENTARIA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO

Wilson Exson Vilela Pincay

Armando Rogelio Durán Ocampo

Guido Miguel Ramírez López

AUTORES

UTMACH

Este libro ha sido debidamente examinado y valorado en la modalidad doble par ciego con fin de garantizar la calidad científica.

©Grupo Editorial BLR
Universidad Técnica de Machala
Riobamba – Ecuador
Correo: publicaciones@grupoblr.com
https://grupoblr.com/libros-investigo
REPOSITORIO



Vilela, W., Durán., A., Ramírez, G. (2026) Fundamentos teóricos de la potestad normativa y reglamentaria de los gobiernos autónomos descentralizados en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Grupo Editorial BLR.

© Wilson Exson Vilela Pincay
Armando Rogelio Durán Ocampo
Guido Miguel Ramírez López

Fundamentos teóricos de la potestad normativa y reglamentaria de los gobiernos autónomos descentralizados en el ordenamiento jurídico ecuatoriano

ISBN: 978-9907-852-20-2

El copyright promueve la libertad de expresión, protege la diversidad de ideas y conocimiento, además apoya la libre expresión. Se prohíbe de manera rigurosa la producción o el almacenamiento de esta publicación, ya sea en su totalidad o en parte, está estrictamente prohibido por ley, incluyendo el diseño de la portada, así como su difusión a través de cualquiera de sus medios, ya sean electrónicos, mecánicos, ópticos, de grabación o incluso de fotocopia, sin permiso de los propietarios de los derechos de autor.

Filiación de autores

Wilson Exson Vilela Pincay

Universidad Técnica de Machala

Correo Electrónico: wvilela@utmachala.edu.ec

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0786-7622

Armando Rogelio Durán Ocampo

Universidad Técnica de Machala

Correo Electrónico: amjimenez@utmachala.edu.ec

ORCID: https://orcid.org/0009-0009-4627-8634

Guido Miguel Ramírez López

Universidad Técnica de Machala

Correo Electrónico:gramirez@utmachala.edu.ec

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9801-1888

PRÓLOGO

La descentralización estatal y la autonomía territorial constituyen ejes analíticos fundamentales en la evolución del Estado contemporáneo, en especial dentro de aquellas sociedades orientadas a conciliar la unidad del ordenamiento con la heterogeneidad regional. En el escenario ecuatoriano, el texto constitucional de 2008 marcó un hito en la arquitectura estatal al situar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados como pilares estratégicos del desarrollo territorial y de la democracia participativa. El presente estudio responde a la exigencia de examinar, desde la dogmática jurídica, las dinámicas de configuración y ejercicio de las potestades normativas y reglamentarias de estas entidades locales en su interacción con el sistema legal central. Lejos de reducirse a una mera revisión teórica, la obra plantea un examen crítico sobre los alcances, tensiones y fronteras de la autonomía normativa territorial, ofreciendo una lectura rigurosa para reevaluar los procesos de creación, aplicación y articulación de las disposiciones locales frente al poder central.

ÍNDICE

PRÓLOGO ..... **i**

ÍNDICE DE TABLAS ..... **vii**

INTRODUCCIÓN ..... **viii**

CAPÍTULO I **1**

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA POTESTAD NORMATIVA Y POTESTAD REGLAMENTARIA **1**

2.1 Conceptualización de la Potestad Normativa y su Naturaleza Jurídica 1

2.2 Mecanismos de resolución de competencias: Corte Constitucional y CPCCS 21

2.3 La descentralización como fundamento para la autonomía normativa 32

2.4 Teorías del federalismo 40

CAPÍTULO II **50**

3 EL MARCO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS (GAD) EN ECUADOR **50**

3.1 Estructura y clasificación de los GAD según la constitución del 2008 50

3.2 Clasificación y niveles de los GAD 51

3.3 Competencias normativas exclusivas y concurrentes 60

3.4 Mecanismos de Coordinación entre Niveles de Gobierno 64

3.5 Desafíos en la Implementación de Competencias 66

3.6 La autonomía política, administrativa y financiera 69

3.7 Jurisprudencia de la corte constitucional sobre los límites de la potestad normativa de los GAD 88

CAPÍTULO III 96

4 POTESTAD NORMATIVA VS POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO 96

4.1 Caracterización de la potestad reglamentaria del presidente y ministerios 96

4.2 Análisis de los conflictos entre los GADs y el ejecutivo. 104

4.3 Causas estructurales del conflicto entre GADs y Ejecutivo 107

4.4 Mecanismos de resolución de competencias: corte constitucional y CPCCS. 113

4.5 Casos emblemáticos de conflicto y cooperación normativa en el Ecuador 123

4.6 Propuestas de armonización institucional y procedimental 129

CAPÍTULO IV..... 137

5 EXPERIENCIAS COMPARADAS EN EUROPA SOBRE DESCENTRALIZACIÓN NORMATIVA 137

5.1 El modelo federal alemán: competencias legislativas y reglamentarias 137

5.2 Historia y evolución del federalismo en Alemania. 138

5.3 La autonomía normativa en España: comunidades autónomas y municipios 143

5.4 Italia y la articulación entre estado y regiones. 152

5.5 Francia: centralismo y desconcentración con autonomía limitada 161

5.6 Mecanismos europeos de coordinación entre niveles de gobierno 170

CAPÍTULO V:..... 177

6 EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN NORMATIVA 177

6.1 Colombia: Descentralización Normativa Y Autonomía Territorial 177

6.2 Brasil: Federalismo, Municipios Y Competencias Legislativas 187

6.3 Argentina: Concurrencia Normativa En El Federalismo Argentino 196

6.4 Perú Y Chile: Tensiones Entre Desconcentración Y Descentralización Real 205

CAPÍTULO VI..... 215

7 ANÁLISIS CRÍTICO DE LA ARTICULACIÓN ENTRE GAD Y EL ESTADO EN ECUADOR 215

7.1 Estudio de casos y conflictos normativos en ordenamiento territorial y movilidad 215

7.2 Evaluación De Los Planes De Desarrollo Y Ordenamiento Territorial (Pdot) Frente A Regulaciones Nacionales. 225

7.3 El Rol Del Consejo Nacional De Competencias Y Su Efectividad 230

7.4 Falencias En La Implementación Del Código Orgánico De Organización Territorial 238

7.5 Obstáculos Políticos, Técnicos Y Legales Para La Articulación Normativa 246

7.6 Los Problemas Ambientales En Los Gads 255

CAPÍTULO VII 265

8 INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN NORMATIVA MULTINIVEL 265

8.1 Convenios De Cooperación Interinstitucional Y Redes Intergubernamentales 265

8.2 Observatorios Y Sistemas De Monitoreo De Conflictos Normativos 274

8.3 Mecanismos Preventivos: Armonización Previa De Normas Y Participación Ciudadana. 290

8.4 Propuestas De Rediseño Institucional Para La Gobernanza Territorial 297

CAPÍTULO VIII 305

9 HACIA UN MODELO ARTICULADO DE POTESTAD NORMATIVA EN SISTEMAS DESCENTRALIZADOS. 305

9.1 Principios Para Una Nueva Cultura De Articulación Normativa 305

9.2 Modelo propositivo de distribución y coordinación normativa 316

9.3 Lecciones Aprendidas De Experiencias Comparadas 323

9.4 Implicaciones Para La Gestión Pública Y El Desarrollo Local 331

9.5 Recomendaciones Para Reformas Normativas Y Políticas Públicas 342

BIBLIOGRAFÍA 352

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.Diferencias entre potestad normativa y potestad reglamentaria 18

INTRODUCCIÓN

El presente estudio examina las bases teóricas que sostienen la potestad normativa y reglamentaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en Ecuador, como parte del ordenamiento jurídico vigente. Estudia temas como los conceptos más importantes relacionados a la descentralización, la autonomía territorial y la capacidad legislativa local, así como el sustento constitucional y legal que habilita a los GAD a remitir normas de carácter general en el área de sus competencias. También analiza al principio de autonomía como el centro que coordina al gobierno local, los límites de la potestad normativa frente a la legislación nacional, y los mecanismos de articulación y coordinación entre los niveles de gobierno. Se establece como conclusión que la potestad normativa de los GAD es la expresión del principio de descentralización consagrado que se encuentra en la Constitución de 2008, cuyo avance decreta como obligación el fortalecimiento institucional, técnico y político de los gobiernos locales para asegurar una gestión eficiente, participativa y respetuosa que este en el marco legal nacional. Además, se tiene como objeto de estudio la naturaleza de esta potestad, sus límites, los principios que la guían, y el impacto que genera en la gestión local y la descentralización del Estado. La investigación aborda la relevancia de esta capacidad para la materialización de políticas públicas a nivel territorial y el desarrollo de un marco jurídico coherente que permita a los GAD responder eficazmente a las necesidades de sus jurisdicciones.

El Estado ecuatoriano, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Norma Suprema, se configura como un Estado constitucional de

derechos y justicia, social, democrático, soberano, intercultural, plurinacional y descentralizado. En este diseño institucional, la descentralización tiene como adquisición una dimensión sustancial como principio orientador de la distribución territorial del poder político. Bajo ese prisma, la atribución normativa y reglamentaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se erige como un instrumento axial para dotar de eficacia material a la autonomía política, administrativa y financiera en cada ámbito territorial.

La presente investigación tiene como propósito analizar la existencia y el desempeño de dicha potestad, a partir de una revisión doctrinaria sobre la autonomía local, el principio de subsidiariedad y el federalismo funcional. De igual manera, estudia los marcos constitucionales y legales que delimitan las competencias normativas de los GAD, haciendo hincapié en su facultad para impartir ordenanzas, reglamentos y resoluciones dentro de sus ámbitos de competencia.

La introducción de disposiciones normativas en el ámbito local posibilita la adecuación de las políticas públicas a las particularidades y exigencias de cada territorio, consolidando así un modelo de gobernanza con mayor cercanía hacia la ciudadanía. Sin embargo, dicha atribución provoca complejidades sustanciales respecto de su articulación con el marco legislativo nacional, el sometimiento al control de constitucionalidad y la potencial antinomia entre los diferentes estratos de gobierno. Ante este panorama, deviene imperativo precisar los márgenes y el alcance competencial de la facultad normativa que ostentan los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a la vez que se plantea la formulación de vías de armonización y cooperación

interinstitucional orientadas a robustecer la estructura descentralizada del Estado sin comprometer la coherencia e integridad de su ordenamiento jurídico.

Un pilar de suma importancia del autogobierno local es la potestad normativa y reglamentaria, ya que permite a los municipios, prefecturas y juntas parroquiales adaptar las políticas públicas nacionales a las realidades y necesidades específicas de sus jurisdicciones, y a su vez constituir normativas propias sobre materias que la ley les asigna. Sin embargo, el ejercicio de esta facultad no es ilimitado; se encuentra enmarcado por los principios de constitucionalidad, legalidad y la necesaria coordinación con los otros niveles de gobierno. Comprender los fundamentos teóricos que sustentan esta potestad implica analizar desde una perspectiva jurídica y política cómo el ordenamiento ecuatoriano ha concebido la distribución del poder normativo, los alcances y límites de esta facultad, y su impacto en la gobernanza territorial. Esta investigación busca desentrañar las bases conceptuales que permiten a los GAD ser verdaderos actores en la construcción del derecho ecuatoriano, trascendiendo la mera ejecución de directrices centrales para convertirse en centros generadores de normatividad, crucial para el desarrollo local y la efectividad de la gestión pública descentralizada.

Objetivo general del libro

Investigar el marco legal, constitucional y doctrinal de la potestad normativa de los GAD municipales en el Ecuador, logrando identificar sus alcances, limitaciones, mecanismos de articulación con la potestad

reglamentaria estatal y propuestas de fortalecimiento para su ejercicio efectivo en un Estado descentralizado.

Estructura del libro

Fundamentos teóricos y conceptuales Expone la definición, naturaleza jurídica y origen histórico de la potestad normativa y reglamentaria, así como su relación con los principios de legalidad y jerarquía normativa. Incluye el análisis de las diferencias entre ambas potestades y su interacción.

Marco constitucional e institucional de los GAD en Ecuador

Describe la clasificación y estructura de los GAD según la Constitución de 2008, sus competencias exclusivas y concurrentes, límites normativos y la articulación con otros niveles de gobierno.

Doctrina y comparación internacional

Presenta enfoques doctrinales sobre descentralización, autonomía local, federalismo, gobernanza multinivel y subsidiariedad. Incluye experiencias de Europa y América Latina para enriquecer el análisis ecuatoriano.

Mecanismos de resolución de competencias

Explica el rol de la Corte Constitucional y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la resolución de conflictos competenciales, destacando jurisprudencia relevante y su impacto en la autonomía local.

Descentralización fiscal y autonomía financiera

Analiza la importancia de la suficiencia financiera para el ejercicio real de la autonomía normativa, identificando problemas estructurales y proponiendo medidas para mejorar la gestión de recursos en los GAD.

Retos y perspectivas de la potestad normativa

Evalúa las limitaciones prácticas, tensiones con el poder central, vacíos normativos y debilidades técnicas que afectan el ejercicio de la potestad normativa. Propone líneas de acción para su fortalecimiento.

Propuestas de articulación normativa

Plantea un modelo de coordinación intergubernamental que respete la autonomía de los GAD, mejore la coherencia normativa y fortalezca la participación ciudadana. Se incluyen herramientas de gestión y control.

Desarrolla casos emblemáticos que ilustran conflictos y buenas prácticas en el ejercicio de la potestad normativa municipal en Ecuador, con análisis crítico de su resolución y lecciones aprendidas.

Características pedagógicas del libro

Lenguaje claro y preciso, accesible para juristas, estudiantes de derecho, autoridades locales y ciudadanía interesada.

Enfoque interdisciplinario, combinando derecho constitucional, administrativo y teoría política.

Apoyo en doctrina y jurisprudencia, con citas de autores nacionales e

internacionales que fortalecen el marco teórico.

Ejemplos y casos prácticos que ilustran la aplicación real de la potestad normativa y los conflictos que pueden surgir.

Esquemas y cuadros comparativos que facilitan la comprensión de conceptos complejos y las diferencias entre potestad normativa y reglamentaria.

Propuestas propositivas orientadas a mejorar la coordinación entre niveles de gobierno, sin menoscabo de la autonomía local.

CAPÍTULO I

1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA POTESTAD NORMATIVA Y POTESTAD REGLAMENTARIA

1.1 Conceptualización de la Potestad Normativa y su Naturaleza Jurídica

La potestad normativa se define como la atribución o facultad jurídica que el ordenamiento jurídico otorga a determinados órganos del poder público para crear, modificar o extinguir normas de carácter general, obligatorio y abstracto. A diferencia del acto administrativo, que posee efectos particulares, la potestad normativa se manifiesta a través de la producción de reglas de derecho que integran el sistema jurídico.

En el contexto contemporáneo, esta potestad no es exclusiva del Poder Legislativo (Ley). El fenómeno de la **descentralización** y la **división de poderes** ha permitido que otros órganos, como el Ejecutivo (Reglamentos) y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Ordenanzas), ejerzan esta facultad para dar cumplimiento a sus competencias específicas.

Características Principales:

- **Generalidad:** Sus efectos se dirigen a una colectividad indeterminada.
- **Permanencia:** La norma no se agota con su aplicación singular; permanece vigente hasta su derogatoria.
- **Innovación:** Tiene la capacidad de alterar el ordenamiento

jurídico preexistente.

- **Sujeción a la Ley:** En los órganos administrativos, la potestad está limitada por el principio de legalidad y jerarquía normativa.

Naturaleza Jurídica: Entre la Soberanía y la Competencia

La naturaleza jurídica de la potestad normativa es dual y depende directamente del órgano que la ejerce y del fundamento de su validez.

Como Función Originaria (Poder Legislativo)

Aquí, la naturaleza jurídica deviene de la **soberanía popular**. El legislador no solo aplica el derecho, sino que lo crea "ex novo". Su límite principal es la Constitución. En este nivel, la potestad normativa es la expresión máxima de la voluntad política transformada en precepto jurídico.

Como Función Derivada (Potestad Reglamentaria y Administrativa)

Para los órganos de la administración pública y los gobiernos locales, la naturaleza de esta potestad es **competencial y técnica**. No es un poder absoluto, sino una facultad atribuida por la Constitución o la Ley para:

1. **Ejecutar la ley:** (Reglamentos de ejecución).
2. **Organizar la administración:** (Reglamentos orgánicos).
3. **Regulares competencias exclusivas:** (Ordenanzas locales).

"La potestad normativa de los órganos administrativos no es una

soberanía en miniatura, sino una competencia de gestión jurídica subordinada al principio de primacía de la ley".

Límites y Control de la Potestad Normativa

Para que la producción normativa sea válida, debe respetar límites formales y sustanciales, asegurando que la discrecionalidad no se convierta en arbitrariedad.

Límites Formales

Se refieren al procedimiento establecido para la creación de la norma. Esto incluye la iniciativa, el debate, la aprobación y la **publicación en el Registro Oficial**. El incumplimiento de estas etapas acarrea la nulidad del precepto.

Límites Sustanciales (Principios Jurídicos)

1. **Jerarquía Normativa:** Una norma de inferior jerarquía no puede contradecir a una superior (Art. 424 y 425 de la Constitución, por ejemplo).

2. **Reserva de Ley:** Existen materias (como la tipificación de delitos o la creación de impuestos) que solo pueden ser reguladas por ley formal, prohibiendo que la potestad normativa administrativa invada estos campos.

3. **Seguridad Jurídica:** Las normas deben ser claras, previas y públicas para que los ciudadanos conozcan las consecuencias de sus actos.

El Control Jurisdiccional

En los Estados de Derechos y Justicia, toda norma infra-constitucional está sujeta al control de constitucionalidad (Corte Constitucional) y, en el caso de actos normativos de la administración, al control de legalidad por la vía contencioso-administrativa. Esto garantiza que la "naturaleza jurídica" de la potestad siempre esté anclada al respeto de los derechos fundamentales.

Potestad Normativa y su Naturaleza Jurídica

La potestad normativa es la facultad jurídica atribuida a ciertos órganos del Estado, especialmente a la Administración pública, para dictar normas con efectos obligatorios en el ámbito de sus competencias. Esta potestad se expresa a través de la emisión de reglamentos, resoluciones, u otras formas normativas que se derivan de normas superiores de acuerdo al principio de supremacía, que permiten el desarrollo, ejecución o especificación técnica de las leyes dictadas por el legislador[1].

En palabras simples entonces la potestad normativa es la facultad legal que tienen determinados órganos públicos para crear y modificar normas con rango inferior a la ley.

Origen histórico

En los regímenes de los siglos XVIII y XIX el modelo de Estado del antiguo régimen era absolutista, donde el derecho era la expresión de la

[1] CHIRLE-VILLADANGOS, Pía, 2022, "*En defensa de la potestad normativa de la administración"*, pág. 203.

voluntad del monarca, con la influencia de pensadores como Rousseau y Montesquieu, se plasma la idea de que la ley emana de la voluntad general que a su vez es expresada por el legislativo y que el ejecutivo no puede crear normas con fuerza de ley, sino que está subordinada y limitada a ejecutar leyes mediante reglamentos[2].

Bajo el contexto ecuatoriano con la nueva Constitución de 2008 se sigue manteniendo esta separación entre la potestad legislativa y la potestad reglamentaria conforme al principio de legalidad. Es así que, en Ecuador, la potestad normativa se conceptualiza como una manifestación del principio democrático, la producción normativa con fuerza de ley es una competencia originaria del legislativo, como expresión de la voluntad popular, sin que ello excluya la potestad normativa derivada que, como se explicó, ejercen el Ejecutivo mediante reglamentos y los Gobiernos Autónomos Descentralizados mediante ordenanzas, dentro del ámbito de sus propias competencias.

Fundamento jurídico-constitucional de la potestad normativa

La Constitución de la República del Ecuador promulgada en el año 2008, en su artículo 1 determina su percepción constitucionalista y manifiesta un estado constitucionalista de derechos, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, resaltando la relación directa que tiene con la potestad normativa, es decir que toda producción normativa debe estar enmarcada en la supremacía constitucional, respetando los principios constitucionales y

[2] GONZÁLEZ, Francisco, 2004, "*La evolución de la potestad reglamentaria en el constitucionalismo francés: mitos y realidades"*, pág. 468.

derechos fundamentales, es así que el modelo del estado ecuatoriano condicionada al artículo 1 garantiza una producción jurídica coherente con los valores democráticos multiculturales y de respeto a los derecho humanos.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador ha reiterado que la potestad normativa del Ejecutivo, y de otras funciones administrativas, se ejerce únicamente para desarrollar, aplicar o ejecutar la ley, sin alterar su contenido ni invadir la competencia del legislador.

El artículo 80 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva aclara qué se entiende por acto normativo toda decisión que toma la administración de forma unilateral —es decir, sin necesidad de acuerdo con otros actores— y que tiene efectos jurídicos que aplican de manera general y objetiva. Esto significa que, aunque un acto esté dirigido a ciertos individuos identificables sigue siendo normativo si su contenido tiene implicaciones amplias y no individuales, es decir, si regula situaciones que pueden afectar a varios grupos o sectores sociales[3].

Naturaleza jurídica

Por otro lado, y bajo el mismo contexto, la potestad normativa ha dejado de ser un atributo exclusivo del Gobierno para extenderse a las Autoridades Administrativas Independientes o denominadas AAI, reflejando una ruptura con el modelo clásico del reglamento subordinado a la ley. Estas entidades, legitimadas no por elección

[3] LÓPEZ, María, 2013, "*La potestad reglamentaria en el Ecuador",* pág. 91.

popular sino por su independencia y competencia técnica, pueden emitir normas en ámbitos específicos, siempre que exista una habilitación legal expresa y dentro de límites materiales definidos. Además, se distingue entre normas internas, relacionadas con la autoorganización, y externas, que afectan a terceros, subrayando que estas últimas requieren mayores garantías[4].

Entonces la naturaleza jurídica de la potestad normativa se enmarca como una manifestación de la función normativa del Estado, pero delegada o derivada del marco legal principal establecido por el legislador. Sin embargo, esto no se trata de una usurpación de las competencias legislativas, sino al contrario, se trata de una herramienta útil, eficaz y funcional dentro del moderno Estado Administrativo, diseñada para responder a la necesidad de gobernanza técnica, ágil y especializada. Esta potestad, lejos de ser una irregularidad, forma parte de un esquema institucional que reconoce la complejidad normativa y operativa en sociedades modernas.

Potestad Normativa en Gobiernos Autónomos Descentralizados

En Ecuador, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), como los municipios, tienen reconocida constitucionalmente la facultad normativa autónoma en el artículo 240 de la Constitución, donde está plasmado que se les permite expedir ordenanzas en el ámbito de sus competencias, destacando su transformación de un mecanismo opcional a un modelo obligatorio, progresivo y estructurado, con competencias

[4] TORNOS, Joaquín, 2003, "*La potestad normativa de las autoridades administrativas independientes. El caso del Consell Audiovisual de Catalunya"*, pág. 480.

exclusivas, concurrentes y residuales distribuidas entre los diferentes niveles de gobierno. Esta potestad normativa de cierto modo les brinda a las municipalidades la posibilidad de imponer sanciones administrativas en caso de incumplimiento, siempre que se respeten los principios del debido proceso, legalidad, proporcionalidad y se respeten los derechos fundamentales. En nuestro país las ordenanzas son instrumentos normativos esenciales para la regulación de la convivencia local. La Corte Constitucional ecuatoriana ha sido clara al exigir que las sanciones impuestas por autoridades municipales respeten el marco del derecho administrativo sancionador y no invadan competencias penales reservadas al legislador nacional[5].

Dicho lo anterior, este rediseño del Estado descentralizado tiene una relación directa con la potestad normativa al reconocer autonomía política, administrativa y financiera a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), que es el instrumento jurídico mediante el cual los GAD pueden concretar las competencias transferidas y diseñar políticas públicas ajustadas a su realidad local. Por tanto, el éxito de la descentralización depende no solo de la transferencia de funciones, sino también de que los GAD cuenten con la capacidad institucional y técnica para ejercer eficazmente su potestad normativa, garantizando que dicha producción jurídica sea legítima, pertinente y respetuosa de los principios constitucionales, como la subsidiariedad, la solidaridad, la participación y la coordinación[6].

---

[5] GÓMEZ, Rosa, 2017, "*La potestad normativa sancionadora municipal. Análisis de la operatividad del principio de legalidad",* pág. 490.
[6] BATALLAS, Hernán, 2017, "*El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados",* pág. 9.

En base a lo que establece La Constitución del Ecuador, no todos los niveles de gobierno autónomo descentralizado tienen el mismo grado de facultad normativa, los distritos metropolitanos, provincias y cantones poseen una facultad legislativa, lo que significa que pueden emitir normas con un nivel más alto de autoridad. En cambio, las juntas parroquiales sólo tienen una facultad reglamentaria, es decir, pueden dictar reglas o disposiciones menores que deben obedecer a las normas emitidas por los niveles superiores. Esto implica una jerarquía normativa: las normas parroquiales están subordinadas a las leyes o disposiciones de los demás GAD.

Además, las juntas parroquiales tienen menos autonomía que otros niveles de gobierno. Muchas de sus competencias deben ejecutarse en conjunto o con autorización de gobiernos cantonales o provinciales siendo así que limita aún más su capacidad para actuar de forma independiente o emitir normativas propias sin supervisión. Por lo tanto, su capacidad normativa no solo es menor en jerarquía, sino también en alcance práctico y político[7].

Bajo el mismo contexto constitucional, a las autoridades no solo se les otorga funciones específicas, sino que también se establece límites que deben respetarse al ejercer dichas funciones, es decir que los GAD, que, si bien tienen autonomía, deben actuar dentro del marco legal y constitucional. además, tienen autoridad para emitir normas locales, como ordenanzas, que deben ser coherentes con las competencias que la ley les otorga. Estas normas ayudan a que los gobiernos locales actúen

[7] BENALCÁZAR, Juan, 2017, "*Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados",* pág. 29.

de forma más eficaz y cercana a su comunidad, especialmente en temas de planificación y desarrollo territorial. Esto quiere decir que los GAD, aunque no tienen facultades legislativas como la Asamblea Nacional, sí pueden crear normas dentro de su ámbito de acción.

Sin embargo, existe un cierto tipo de controversia o inconsistencia al mencionar a la potestad normativa de los GAD como si fuera legislativa, cuando únicamente según las leyes de nuestro país solo la Asamblea Nacional tiene la potestad de legislar a nivel nacional. Pero para resolver esta controversia, se entiende en el sentido de que los GAD tienen un poder normativo limitado, pero válido, para regular asuntos propios de su jurisdicción, esto quiere decir que esta capacidad normativa que se les otorga no los convierte en legisladores nacionales, pero sí les permite actuar dentro de su territorio con autonomía y responsabilidad administrativa[8].

Dentro del mismo contexto y como idea conclusiva, existe cierto tipo de diferenciación técnica entre los conceptos de competencia (capacidad legal para actuar), facultad (permiso o atribución específica para hacer algo) y potestad (poder jurídico que permite imponer decisiones con efectos legales). Según pensamientos doctrinales de varios juristas, la potestad normativa no es simplemente una función delegada, sino un poder que emana o deriva directamente del ordenamiento jurídico, que permite a los municipios regular materias propias de su competencia territorial.

[8] SANDOVAL- CHUCHUCA. M, VILELA-PINCAY. W, 2022, *"Cómo mejorar la articulación entre la potestad normativa que poseen los gobiernos autónomos descentralizados y la potestad reglamentaria del estado"*, pág. 1833.

Por lo tanto, la potestad normativa municipal representa una expresión válida de la autonomía que la Constitución otorga a los gobiernos locales, es decir que los municipios están autorizados para emitir normas locales (ordenanzas) con carácter obligatorio dentro de su territorio, siempre que respeten y se ajusten al marco legal constitucional. Esta potestad les permite regular la vida comunitaria, gestionar servicios públicos y atender a las demandas sociales de su comunidad, consolidando su función y papel como actores fundamentales del Estado descentralizado[9].

Relación entre la potestad normativa, el principio de legalidad y jerarquía normativa

La potestad normativa está intrínsecamente condicionada por el principio de legalidad, el cual representa una garantía esencial del Estado de derecho, este principio establece que toda autoridad solo puede actuar conforme a lo previsto en la ley, lo que implica que las normas emitidas por autoridades administrativas deben tener un fundamento jurídico expreso en la legislación superior, es decir que toda ley debe estar principalmente escrita. Es así que el principio de legalidad actúa, así como un límite y a la vez una fuente; limita los excesos de poder y habilita jurídicamente a las autoridades para regular aspectos técnicos o específicos no detallados en la ley.

Bajo la misma premisa, también cobra relevancia la jerarquía normativa, que organiza el sistema jurídico en niveles donde la Constitución ocupa

[9] LEÓN. A, HERNANDEZ. O, CAVEDA. D, 2021, *"La potestad normativa: sistematización teórico jurídica y comparada en el contexto municipal",* pág. 94.

la cúspide, seguida por las leyes, los reglamentos y las normas administrativas de menor rango. Las normas dictadas por autoridades administrativas —como resoluciones— deben respetar esta jerarquía, es decir, no pueden contrariar la Constitución ni las leyes, y deben ajustarse a los reglamentos en caso de haberlos.

Por tanto, la potestad normativa en este contexto debe concebirse como una facultad subordinada, cuyo propósito es servir como un instrumento para la aplicación de la ley, pero que no puede sustituirla ni prevalecer sobre la misma. En este sentido el principio de legalidad y el de jerarquía normativa actúan como mecanismos de control y salvaguarda, garantizando que la actuación administrativa se desarrolle de forma coherente, racional y conforme al orden jurídico[10].

En conclusión, la potestad normativa constituye una manifestación fundamental del ejercicio del poder público en los diferentes niveles del Estado, cuyo objetivo principal es permitir que los órganos delegados y dotados de competencia jurídica puedan emitir normas que regulen materias específicas dentro de sus atribuciones. No obstante, este poder no es absoluto ni independiente, sino que está sujeta a los principios estructurales del Estado constitucional, anteriormente mencionados el principio de legalidad y la jerarquía normativa. Estos principios aseguran y garantizan que toda norma emanada de la administración pública o de los entes territoriales se mantenga dentro del marco jurídico previsto, previniendo abusos de poder y garantizando la coherencia del

[10] ESCALA, Stella, 2023, *"El Principio De Legalidad Y La Discrecionalidad Administrativa En La Administración Pública*", pág. 16

ordenamiento normativo.

Así mismo, la autonomía expresamente reconocida a los órganos administrativos no debe interpretarse como una independencia legislativa, sino como una capacidad normativa limitada y subordinada para dictar normas dentro de los márgenes que establece la Constitución y la ley. En este sentido la potestad normativa debe entenderse como una herramienta técnica, funcional y jurídicamente encauzada, que facilita la implementación y ejecución eficaz de las leyes y la atención a necesidades específicas del ámbito territorial o sectorial correspondiente. Su legitimidad y validez dependen del debido respeto a los límites materiales, procedimentales y formales que establece el orden constitucional, lo cual reafirma su carácter complementario y no sustitutivo frente a la potestad legislativa del Estado.

Diferencias y Relaciones Entre Potestad Normativa y Potestad Reglamentaria

La descentralización y la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) forma columnas básicas en la organización política y administrativa de los países modernos. En Ecuador, Europa y América Latina, el debate sobre la fuerza legislativa y sus relaciones con la legislación nacional adquirieron una importancia particular en la medida en que la distribución de competencias y la autonomía local es importante para el desarrollo democrático y la eficiencia en el liderazgo del país. Este informe analiza el marco legal, doctrinal y comparativo de la autoridad legislativa del año, así como los mecanismos de articulación con la fuerza central que identifica desafíos y recomendaciones para su

consolidación.

Concepto de potestad normativa

El poder legislativo se refiere a la capacidad de un órganos o unidad particular para emitir disposiciones legales con rango y poder o similar dentro de la competencia. En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, este poder está relacionado con el poder de establecer reglas, reglas o reglas que rigen los problemas de su jurisdicción, que siempre sigue la constitución y la ley nacional.

Concepto de potestad reglamentaria

Potestad reglamentaria es el poder de la administración pública para emitir reglas generales que desarrollen y complementen las leyes que facilitan su uso práctico. Este poder está subordinado a la ley y es practicado principalmente por el poder ejecutivo o las autoridades administrativas con competencia especial. En Ecuador, el poder legislativo se atribuye tradicionalmente al presidente de la República y a algunos organismos administrativos que dictan las reglas para garantizar la implementación correcta de la ley. Estas reglas no pueden contradecir o cambiar la ley, pero deberían limitarse a determinar su contenido y alcance. El poder regulatorio está sujeto a fronteras, como el principio de la jerarquía regulatoria, la reserva y la protección de los derechos fundamentales. El código orgánico para la organización territorial, la autonomía y la descentralización (Cootad) refuerza este principio al dar el año puede regular y gestionar los problemas públicos locales sin la intervención de instituciones externas, excepto como lo indican la

Constitución y la Ley[11]

El reconocimiento de la potestad normativa local es un progreso significativo en el desarrollo de un estado descentralizado, ya que le permite adoptar la política del país a las realidades y necesidades específicas de su territorio. Sin embargo, este poder no es absoluto, ya que debe usarse de acuerdo con la constitución, las leyes nacionales y los acuerdos internacionales dados por Ecuador[12]

Potestad reglamentaria estatal y su interacción con la autonomía local[13]

La potestad reglamentaria estatal se refiere al poder del poder ejecutivo para emitir reglas que redactan y aplican leyes que garantizan su uso sin problemas en todo el territorio nacional. Este poder se lo reconoce en el artículo 147 de la Constitución de la Republica del Ecuador, que otorga al presidente para determinar el decreto y la emisión de las reglas necesarias para el uso adecuado de las leyes[14]. La interacción entre el poder legislativo y la ley de la legislación nacional requiere una clara demarcación de poderes para evitar conflictos de atributos y garantizar la certeza legítima. En la práctica, la superposición puede causar tensión entre el gobierno central y las autoridades locales, especialmente en el interés actual o común[5].

[11] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.
[12] Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículos 238, 239 y 240
[13] *"Ecuador, Europa y América Latina, análisis del marco legal, doctrinal y comparativo",* 2025.
[14] Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 147, numeral 13

Doctrina sobre la descentralización y la autonomía normativa

La doctrina legal mantiene y confirma que la descentralización incluye la transferencia de poder y recursos al estado central de las unidades regionales, dándoles una gran independencia para controlar los problemas públicos. Según Jorge Rodríguez Zapata, el derecho a la autonomía es una expresión de descentralización política y administrativa, que permite a las autoridades locales solicitar sus estándares en sus poderes y siempre en el marco legal[15]. Por su parte, Guillermo Cabanellas define la autonomía local como la capacidad de las entidades regionales para organizar y administrar, bajo la supervisión del estado, pero con la tasa adecuada de emisión de sus estándares y políticas[16]. En este sentido, el derecho a la autonomía es necesario para la efectividad de la descentralización, ya que permite que GAD responda de manera emocionante y efectiva a los requisitos de los ciudadanos.

Comparación internacional: Europa y Latinoamérica

Europa

En Europa, la Carta Europea de Autonomía Local, adoptada por el Consejo de Europa en 1985, establece los principios básicos de la autonomía regulatoria de las autoridades locales. El artículo 3 de la Carta reconocerá el derecho de las entidades locales a regular y administrar una proporción significativa de asuntos públicos en su propia

[15] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, 2010
[16] Rodríguez Zapata, Jorge, *"La autonomía local en el Estado descentralizado",* Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 27, 1990, pp. 13-28

responsabilidad[17]. Países como España y Alemania han desarrollado sistemas de competencia conjuntos y mecanismos de coordinación intergubernamental que permiten articular efectivamente las reglas locales y nacionales. En España, la Constitución de 1978 reconoce la sociedad autónoma y la autonomía municipal y les da poder legislativo sobre su competencia (Artículos 137 y 140). Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Corte de Justicia española ha indicado que esta autonomía debe usarse de acuerdo con la ley nacional, especialmente en asuntos de interés general[9].

Latinoamérica

En América Latina, la descentralización es extraña. En Colombia, la Constitución de 1991 reconoce la autonomía de la unidad territorial, pero define su legislación clara, constitución subordinada y ley y derecho[18]. En Brasil, la constitución federal de los gobiernos locales del año 1988 da la competencia a la legislación sobre asuntos locales si no están en conflicto con la legislación federal y estatal. A pesar del progreso regulatorio, los desafíos en muchos países latinoamericanos continúan desafiando la dependencia económica de las autoridades locales, la falta de claridad en la demarcación de las competencias y la debilidad del mecanismo de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

[17] Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 27ª edición, Buenos Aires, Heliasta, 2008

[18] Carta Europea de Autonomía Local, adoptada por el Consejo de Europa, Estrasburgo, 15 de octubre de 1985, art 3.

Tabla 1.Diferencias entre potestad normativa y potestad reglamentaria

Aspecto	Potestad Normativa	Potestad Reglamentaria
Naturaleza jurídica	Facultad para dictar normas con rango de ley o similar	Facultad para emitir normas subordinadas a la ley
Órgano competente	Gobiernos Autónomos Descentralizados y legisladores	Poder Ejecutivo y autoridades administrativas
Alcance	Normas de carácter general y obligatorio dentro de su competencia territorial	Normas que desarrollan y complementan leyes existentes
Jerarquía normativa	Superior o equivalente a la ley en su ámbito	Inferior a la ley, subordinada a ella
Función	Crear normas autónomas para regular materias propias	Reglamentar la aplicación de las leyes

Fuente: Elaboración propia

Estas diferencias nos permiten comprender que, aunque ambas fuerzas están relacionadas con la creación de normas, su naturaleza, función y alcance son diferentes y complementarios.

Relación y articulación entre ambas potestades

La relación entre la potestad normativa de los GAD y la potestad reglamentaria estatal es compleja y requiere una coordinación suficiente

para evitar conflictos regulatorios y garantizar el contexto del sistema de justicia. La Constitución ecuatoriana establece que el año puede emitirse dentro de la competencia de reglas y reglas, pero siempre de acuerdo con las leyes y regulaciones nacionales emitidas por el Estado Central. La articulación tiene lugar de acuerdo con la jerarquía regulatoria, donde las normas emitidas por el año no pueden contradecir la Constitución o las leyes nacionales, y las reglas nacionales deben cumplir con la autonomía descentralizada. Estas condiciones también incluyen mecanismos de control y monitoreo para evitar la violación de los poderes y garantizar la legalidad de las reglas emitidas. En Europa y América Latina, la experiencia muestra que el equilibrio entre los dos poderes depende del grado de descentralización y diseño institucional. Los países con mayor autonomía local permiten un mayor poder legislativo, mientras que la ley nacional en otros gobernantes conserva la unidad de justicia.

Limitaciones y desafíos en la práctica

En la práctica, la distinción y articulación entre potestad normativa y reglamentaria enfrentan desafíos, como la falta de claridad en las competencias, la superposición y pueden ser arbitrarias en las emisiones de las reglas. En la investigación de Ecuador, existe evidencia de que algunas agencias administrativas han excedido sus derechos legislativos, lo que causa conflictos con términos y constituciones.

Además, la coexistencia de múltiples niveles normativos requiere una adecuada capacitación y mecanismos claros para evitar abusos y garantizar la coherencia normativa. La jurisprudencia y la doctrina insisten en la necesidad de respetar los límites legales y constitucionales

para preservar el Estado de derecho y la autonomía descentralizada.[19]

Articulación y retos en la práctica[20]

Articulación entre el poder regulador de GAD y la fuerza reguladora nacional esto requiere coordinación constitucional efectiva y mecanismos de control. En Ecuador, el Tribunal Constitucional es responsable de la solución de conflictos de poder y garantiza la constitucionalidad. Especializado. La jurisprudencia ha reiterado que las ordenanzas y reglamentos locales deben respetar los principios y normas de leyes constitucionales y nacionales. Entre los desafíos más importantes se encuentran la superposición, la falta de mecanismos de coordinación institucional y la capacitación técnica en los casos regulatorios inadecuados. Para superar estos problemas, es necesario fortalecer la autonomía financiera de las autoridades locales, promover la participación de los ciudadanos en el desarrollo de estándares y desarrollar información especializada y sistemas de asesoramiento legal.

Descentralización fiscal y autonomía financiera de los GAD

La regla básica es la descentralización fiscal del gobierno autónomo descentralizado (GAD) para comprender los obstáculos políticos. La autonomía política y la administración son limitadas si no tienen suficientes recursos financieros para cumplir con sus derechos. Según la doctrina, la descentralización fiscal significa que las autoridades locales tienen la capacidad de administrar sus recursos en términos de acumulación y gestión, es muy importante garantizar la efectividad de la

[19] Tribunal Constitucional de España, Sentencia 32/1981, de 29 de julio
[20] Constitución Política de Colombia, 1991, articulo 1, 287 y 288.

autonomía local. En el caso de Ecuador, Kutad descubrió que GAD tiene el derecho de participar en el ingreso nacional, pero en realidad, la dependencia de la traducción del gobierno central sigue siendo significativa. Esta situación crea un límite verdadero del poder de la norma, porque las decisiones locales y los políticos no pueden tomarse muchas veces debido a la falta de presupuesto

La distinción y la unión entre las normativas y el ente regulador son fundamentales para el funcionamiento de una nación democrática y descentralizada. Mientras que el ente regula al gobierno autónomo (GAD) la facultad de establecer normativas con validez jurídica en su área, el ente regulador autoriza a las organizaciones administrativas y a los derechos administrativos a crear y finalizar las leyes vigentes, manteniendo en todo momento el sistema de descentralización jurídica.

1.2 Mecanismos de resolución de competencias: Corte Constitucional y CPCCS

Corte constitucional

Un mecanismo de resolución de competencias es un procedimiento jurídico diseñado para solucionar disputas entre diferentes órganos del Estado cuando existe un conflicto sobre quién tiene la autoridad para actuar en un determinado asunto. En el contexto ecuatoriano, la Corte Constitucional desempeña un papel fundamental en la resolución de estos conflictos, asegurando que cada función del Estado opere dentro de los límites establecidos por la Constitución. Los mecanismos de resolución de conflictos garantizan a los usuarios un verdadero acceso a la justicia, una justicia eficiente célere y especializada. La corte

constitucional ha tenido mucho protagonismo en la toma de decisiones cruciales en el país, especialmente en el último tiempo en temas como el matrimonio igualitario o el aborto por violación la intervención de la corte constitucional ha sido determinante.

Citando a Ramiro Ávila Santamaría la Corte Constitucional tiene la competencia exclusiva para resolver los conflictos de competencias entre funciones del Estado, siendo el árbitro último del diseño institucional; mientras que el CPCCS, aunque participa en el nombramiento de autoridades, no puede invadir las atribuciones propias de otros órganos del poder público[21]

— Ramiro Ávila Santamaría, Derecho Constitucional: crítica y esperanza, 2019.

En el marco del Estado constitucional ecuatoriano, la distribución de competencias entre las distintas funciones del poder público es esencial para garantizar un funcionamiento armónico y respetuoso del principio de separación de funciones. En este sentido, Ramiro Ávila Santamaría con esta afirmación pone de relieve el papel fundamental que cumple la Corte Constitucional como garante del orden institucional, al ser la única facultada para dirimir disputas entre funciones del Estado, preservando así el diseño establecido por la Constitución. Por otro lado, se subraya que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a pesar de tener un rol protagónico en los procesos de designación de autoridades, debe actuar dentro del marco competencial que le otorga la Constitución

[21] Ávila Santamaría, R. (2019). Derecho constitucional: Crítica y esperanza. Quito: Ediciones Cactus.

y abstenerse de interferir en las competencias propias de otras funciones del Estado. El análisis de esta dinámica resulta clave, especialmente en contextos de tensiones institucionales, ya que permite comprender cómo la Corte Constitucional actúa no solo como intérprete de la norma suprema, sino también como un actor estabilizador frente a posibles extralimitaciones de órganos con poder político, como el CPCCS.

Nuestro país es un estado constitucional de derecho y justicia lo que significa que el gobierno y todas las instituciones están sometidas a la constitución, dentro del modelo de estado la corte constitucional es el máximo órgano de control e interpretación de la constitución y de la administración de justicia constitucional por lo que la corte es la encargada de vigilar la vigencia y la supremacía de la constitución y el pleno ejercicio de los derechos constitucionales y garantías jurisdiccionales mediante la interpretación el control y la administración de justicia constitucional. Simplificando se puede decir que la constitución es la norma máxima y la corte constitucional la interpreta y la hace cumplir es por esto que en la práctica la corte tiene tanto poder. Según la sentencia No. 1-20-DC/24 [22] nos dice que de conformidad con el artículo 145 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para resolver los conflictos de competencias constitucionales, positivos o negativos, que se presentan entre funciones u órganos establecidos en la Constitución, incluidos los regímenes especiales [23] (Corte Constitucional del Ecuador, 2024, p. [5]). Esta subraya que la Corte Constitucional es la única institución autorizada

[22] Corte Constitucional del Ecuador. (2024). Sentencia No. 1-20-DC/24.
[23] Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial Suplemento No. 449, 20 de octubre de 2008.

para mantener el orden y el equilibrio entre los poderes del Estado cuando hay disputas sobre quién tiene la autoridad para actuar. Este mecanismo protege el principio de legalidad, evita el abuso de poder o vacío institucional, y garantiza que cada órgano actúe dentro de sus límites constitucionales. Estas son algunas de las más importantes funciones que cumple o debe cumplir la corte constitucional. La corte es la máxima de las instancias de interpretación de la constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados, la corte conoce y resuelve la acción pública de inconstitucionalidad propuestos por cualquier persona contra actos normativos por órganos de autoridad del estado, esto quiere decir que la corte constitucional puede determinar si una ley está apegada a lo que dicta la constitución en cuanto a su contenido y su forma en la que fue promulgada, si la corte declara que una norma es inconstitucional esta será invalida. La corte realiza el control de constitucionalidad de todas las declaratorias de estado de excepción cuando estos suspenden derechos constitucionales es por esto que cuando un presidente expide un decreto con estado de excepción la corte tiene que pronunciarse sobre este decreto, la corte debe declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del estado o sus autoridades que inobserven los mandatos contenidos en la constitución.

La corte constitucional tiene un proceso de conformación de un grupo de nueve miembro que desempeñaran sus cargos por un periodo de nueve años sin reelección inmediata y serán renovados de tres en tres cada tres años, pero que requisito se debe cumplir para ser designado como miembro de la corte constitucional, primero debe ser ecuatoriano o ecuatoriana y tener sus derechos políticos habilitados, debe tener un título de tercer nivel en derecho, debe haber ejercido con probidad

notoria la profesiones abogado o abogada o la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años, debe demostrar probidad y ética, y finalmente no pertenecer ni haber pertenecido en los últimos diez años a la directiva de ningún partido o movimiento político esto para evitar la politización de la corte. Los miembros de la corte constitucional se designan por una comisión calificadora que está integrada por dos personas nombrada por cada una de las funciones del estado siendo estas la legislativa, la ejecutiva y la de trasparencia y control social, las selecciones de los miembros se realizan entre las candidaturas presentadas por las funciones mencionadas anteriormente a través de un proceso de concurso público con veeduría y capacidad de impugnación ciudadana.

Consejo de participación ciudadana y control social

Ahora abordando el mecanismo de consejo de participación ciudadana y control social vemos que según el artículo uno de la ley orgánica del consejo de participación ciudadana y control social nos indica que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promueve e incentiva el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana; impulsa y establece los mecanismos de control social; y la designación de las autoridades que le corresponde de acuerdo con la Constitución y la ley [24] Este artículo nos indica que el CPCCS no solo promueve la participación y el control ciudadano, sino que también tiene un papel clave en la institucionalidad democrática, al ser responsable de

[24] Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

nombrar autoridades importantes de manera transparente.

La participación de la ciudadanía como protagonista en la toma de decisiones y la gestión de lo público es uno de los avances más importantes de nuestra constitución y con el fin de promover y regular este derecho se crea el consejo de participación ciudadana y control social, este está integrado por siete consejeros y consejeras principales y siete suplentes que son seleccionados de entre representantes de organizaciones sociales o ciudadanos de manera individual a través de un concurso público de méritos y oposición con veeduría e impugnación ciudadana. La constitución ecuatorial reemplaza las anteriores tres funciones o poderes del estado por cinco funciones siendo estas función ejecutiva, función legislativa, función judicial y justicia indígena, función de transparencia y control social y función social, el consejo de participación ciudadana y control social es aparte de la función de transparencia y control social la cuarta función el estado que según el orden constitucional que está integrada además por la defensoría del pueblo, la contraloría general del estado y las superintendencias. Esta función es la encargada del control de la gestión pública en todos sus niveles, las principales competencias del consejo de participación ciudadana y control social son la participación ciudadana y control social, la transparencia y lucha contra la corrupción y designación de autoridades.

El consejo de participación ciudadana y control social promueve el ejercicio de los derechos de participación, control social de lo público y la rendición de cuentas.

- Participación ciudadana no es más que el derecho y el deber de los ciudadanos y ciudadanas para intervenir de manera protagónica en lo gestión de lo público, dentro de las iniciativas de participación ciudadana están reconocidas las asambleas populares, las audiencias públicas, cabildos populares y otros espacios o acciones organizadas de la ciudadanía. La participación ciudadana es concebida como un derecho y deber que habilita a la ciudadanía a incidir activamente en la gestión de lo público mediante diversos mecanismos de organización social (Martínez, 2014) [25].
- Control social es el derecho y el deber de los ciudadanos y las ciudadanas quienes a través de la participación controlan el manejo eficiente y transparente de la gestión de lo público son iniciativas del control social las veedurías ciudadanas, los observatorios, entre otros procesos que involucren participación en la ciudadanía. Este tipo de control permite que la sociedad actúe como contrapeso frente al poder institucional, promoviendo transparencia y responsabilidad en el ejercicio de lo público (De la Cruz, 2013) [26].
- Rendición de cuentas es un proceso mediante el cual quienes manejan y toman decisiones sobre la gestión de lo público o del sector privado que maneje fondos públicos dan a conocer a la ciudadanía los resultados de dicha gestión. Este mecanismo fortalece la democracia al exigir que las

[25] Martínez, L. (2014). "*Democracia participativa y control social en América Latina".* CLACSO.
[26] De la Cruz, R. (2013). "*Participación ciudadana y control social: desafíos para la democracia en América Latina".* FLACSO Ecuador.

autoridades informen, justifiquen y asuman responsabilidad por sus actos frente a la sociedad (O'Donnell, 2004) [27].

- Transparencia y lucha contra la corrupción este recibe e investiga las denuncias de la ciudadanía sobre casos que afecten la participación ciudadana, el interés público o generen corrupción, se mantiene absoluta reserva durante el proceso investigativo y se coadyuga a la protección del denunciante además el consejo de participación ciudadana y control social es el organismo constitucional encargado de procesar quejas y pedidos de la ciudadanía sobre la gestión y servicio de las instituciones públicas. La transparencia es un pilar fundamental para la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción, ya que permite un control social más efectivo y promueve una cultura institucional de legalidad y ética pública (Transparencia Internacional, 2012) [28].

- Designación de autoridades como tercer mandato el consejo de participación ciudadana y control social designa a las autoridades que le corresponde de acuerdo con la constitución a través de comisiones ciudadanas de selección internas enviadas por el ejecutivo. Las comisiones ciudadanas es el mecanismo establecido en nuestra constitución para que ciudadanos y ciudadanas participen y decidan en la designación de sus autoridades, estas están

[27] O'Donnell, G. (2004). Accountability and democratic governance: Facing the challenges of the 21st century. United Nations Development Programme.
[28] Transparencia Internacional. (2012). "*Manual de transparencia y acceso a la información pública"*. TI & Instituto Prensa y Sociedad.

integradas por cinco delegados por las funciones del estado y cinco representantes de las organizaciones sociales y de la ciudadanía escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen alcancen los mejores puntajes y cumplan con los requisitos que determina el consejo bajo criterios de genero e interculturalidad. Estas comisiones son las encargadas de llevar a cabo los concursos públicos para designar a la primera autoridad de la defensoría el pueblo, defensoría pública, fiscalía general del estado, contraloría general del estado, miembros del consejo nacional electoral y miembros del tribunal contencioso electoral.

- Ternas enviadas por el ejecutivo el consejo e participación ciudadana y control social designa también a la primera autoridad de la primera autoridad de la procuraduría general del estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por el presidente de la república luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente, adicionalmente el consejo de participación ciudadana y control social designa otras autoridades de acuerdo con mandatos legales y reglamentario.

El consejo de participación ciudadana y control social promueve y fortalece los procesos de participación que constan en la constitución sin embargo el cumplimiento de nuestro mandato como ciudadanos depende de la voluntad ciudadana para integrarse efectivamente a este proceso. La búsqueda de transparencia en la gestión de lo público, la práctica de la honestidad y la corresponsabilidad en la defensa del bien común mantendrán siempre vigente nuestro compromiso como

ciudadanos ya que a partir del esperamos a contribuir al fortalecimiento de una nueva democracia nacida a partir de lo humano, lo digno y lo solidario construyendo así un estado que favorezca a su ciudadanía.

En su obra Constitucionalismo del Buen Vivir (2011), el jurista ecuatoriano Ramiro Ávila Santamaría afirma que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social constituye una innovación institucional que busca trasladar parte del poder de decisión a la ciudadanía, aunque su efectividad ha sido objeto de debate por su politización y falta de legitimidad en la práctica [29]. Esta reflexión permite abordar de forma crítica tanto el diseño constitucional como la realidad operativa del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en el Ecuador. En primer lugar, el autor destaca el carácter innovador del CPCCS. Esta institución nació con la Constitución de 2008 como parte del denominado "Estado participativo", cuyo objetivo era superar la democracia representativa tradicional y dar paso a mecanismos de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos. En ese sentido, el CPCCS representa un intento por redistribuir el poder: en lugar de que solo los partidos políticos y las élites tradicionales controlen el nombramiento de autoridades y la fiscalización del Estado, se busca que la ciudadanía tenga un rol activo y protagónico. No obstante, Ávila introduce una crítica clave: en la práctica, el CPCCS no ha logrado cumplir con ese ideal. Su funcionamiento ha estado marcado por procesos de politización, es decir, la influencia de intereses políticos o partidistas

[29] Ávila Santamaría, R. (2011). Constitucionalismo del Buen Vivir. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

dentro de un órgano que debería ser técnico e independiente. Esta realidad ha conducido a que se cuestione su legitimidad democrática, no solo por los resultados que produce, sino también por la percepción ciudadana sobre su imparcialidad y utilidad.

Por lo tanto, el planteamiento de Ávila permite entender que el CPCCS encierra una tensión entre teoría y práctica. Si bien su concepción responde a una aspiración democrática profunda la participación real de la ciudadanía en la gestión del poder, su desarrollo institucional ha sido limitado por fallas estructurales y prácticas políticas que impiden que cumpla adecuadamente su misión.

Este análisis resulta especialmente relevante al momento de evaluar reformas constitucionales o propuestas de eliminación del CPCCS, ya que plantea una disyuntiva central: ¿es necesario eliminar esta institución o reformarla para que cumpla el rol que originalmente se le asignó?

En el marco del Estado constitucional de derechos y justicia del Ecuador, la existencia de mecanismos eficaces para resolver los conflictos de competencias entre órganos del poder público es crucial para mantener la estabilidad institucional y garantizar la vigencia del principio de separación de funciones. En este contexto, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)[30] cumplen roles fundamentales, aunque profundamente distintos. Mientras la primera actúa como garante supremo del orden

[30] Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

constitucional, el segundo representa un intento innovador por democratizar la participación ciudadana en la gestión pública.

La interacción entre estos dos órganos revela una tensión estructural dentro del diseño institucional ecuatoriano. Si bien ambos fueron concebidos para fortalecer el Estado de derecho y democratizar el poder, sus lógicas de funcionamiento difieren profundamente. La Corte Constitucional actúa con base en criterios jurídicos y de interpretación normativa, mientras que el CPCCS responde a una lógica de participación ciudadana que ha sido capturada, en varios casos, por intereses políticos. Esto ha derivado en conflictos de competencias en los que la Corte ha tenido que intervenir para reafirmar los límites constitucionales del CPCCS.

1.3 La descentralización como fundamento para la autonomía normativa

El COOTAD en el art. 105 define que la descentralización de la gestión estatal "consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados". Entonces, la descentralización en Ecuador puede interpretarse como una estrategia de organización estatal que implica la transferencia o restitución de funciones y recursos económicos desde el nivel central hacia entidades regionales o locales, ya sean públicas o privadas, que están legalmente constituidas y cuentan con autonomía administrativa, y que además se

encuentran más próximas a la ciudadanía.[31] La descentralización funciona como una estrategia clave del Estado, diseñada para acercar el ejercicio del poder y la provisión de recursos de forma más directa a las poblaciones que requieren atención, particularmente a través de servicios y obras públicas. En ciertos contextos, este proceso no excluye al sector privado; de hecho, durante los años noventa en América Latina, algunas políticas de reducción del gasto público derivaron en escenarios donde empresas privadas asumieron la prestación de servicios que tradicionalmente eran responsabilidad del Estado.

El marco legal que rige la descentralización está conformado por diversos instrumentos, siendo los principales la Constitución de 2008 y el COOTAD.[32]

Principios de Descentralización

- **Autonomía**: La autonomía constituye el pilar central del proceso de descentralización. De acuerdo con el artículo 238 de la Constitución ecuatoriana, los gobiernos autónomos descentralizados "gozarán de autonomía política, administrativa y financiera". En palabras de Ramírez Gallegos, la autonomía "no significa independencia absoluta, sino la capacidad de los gobiernos locales para ejercer sus competencias en el marco de

[31] Presidencia de la República y Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, Plan Nacional de Descentralización, Quito, 1996, p. 3. Un estudio importante que refiere un desarrollo histórico sobre la temática en el Ecuador se encuentra en, Luis Fernando Torres, "La descentralización", en José V. Troya, edit., Estudios de Derecho económico, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 1998, pp. 75-87.

[32] "*Una revisión de esa normativa se encuentra en José Suing Nagua, Gobiernos autónomos descentralizados, Loja, UTPL*", 2010, pp. 82-109.

la legalidad, con capacidad de decisión y gestión propia"[33].

- **Subsidiaridad**: Establece que las competencias deben ser ejercidas por el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía, siempre que esté en condiciones de asumirlas. El artículo 264 de la Constitución otorga a los gobiernos municipales competencias exclusivas en áreas como servicios públicos, uso del suelo y desarrollo urbano, entre otras.
- **Participación Ciudadana**: Según el artículo 278 de la Constitución, "la transferencia de competencias se realizará de manera gradual y conforme a la evaluación técnica de las capacidades institucionales del gobierno receptor". Esto evita sobrecargar a los gobiernos locales con responsabilidades que no están en condiciones de asumir.
- **Legalidad y coordinación:** El principio de legalidad está presente en el artículo 226 de la Constitución, que indica que las instituciones del Estado deben actuar "solo por competencia atribuida por la ley". Además, la coordinación entre niveles de gobierno evita conflictos competenciales y garantiza una gobernanza eficaz. El COOTAD en su art. 39 establece que "los gobiernos autónomos descentralizados deberán coordinar su planificación con la del gobierno nacional".

Autonomía normativa en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)

La autonomía normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

[33] "Ramírez, Rene. *Estado y democracia en el Ecuador del siglo XXI"*. Quito: SENPLADES.2010.

(GAD) en Ecuador constituye un elemento fundamental del proceso de descentralización, ya que les otorga la facultad de establecer leyes y normativas sobre temas que están dentro de sus atribuciones y jurisdicciones.[34] Esta facultad está respaldada por la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

La Constitución ecuatoriana reconoce la autonomía normativa de los GAD en su artículo 240: "Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias."

El COOTAD, como cuerpo legal que regula la organización territorial del Estado, detalla las atribuciones normativas de los GAD. En su artículo 7, se establece: "Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial."

Naturaleza y Jerarquía de las Normas en los GAD

Tanto las leyes como los reglamentos comparten la característica de ser normas jurídicas. En cambio, los acuerdos y resoluciones no siempre

[34] Benalcázar, Juan. *"Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados".* Revista de Derecho, No 3. 2010. Pag 2.

tienen un carácter normativo, ya que con frecuencia contienen actos administrativos que resuelven situaciones específicas y particulares. [35] Como señala Miguel Alejandro López Olvera, la única similitud entre una ley y un reglamento radica en que ambos constituyen normas de derecho de carácter general y abstracto. Sin embargo, difieren en muchos otros aspectos, ya que cada uno se rige por un marco jurídico propio.[36] Estas diferencias no solo se reflejan en su proceso de elaboración formal, sino también en los temas que están facultados a regular.

En este sentido, la Constitución, en su artículo 118, dispone que la Función Legislativa recae en la Asamblea Nacional. A su vez, el numeral 6 del artículo 120 le confiere la facultad de "Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio". Cuando la Constitución se refiere a la labor legislativa, no establece restricciones respecto a las materias o contenidos que pueden ser regulados. En este sentido, la ley puede abarcar cualquier aspecto de la vida en sociedad, ya sea del ámbito del derecho público o privado, siempre que respete los límites fijados por la propia Constitución.

La Constitución, al abordar la función legislativa, no determina límites en cuanto a las materias o contenidos que pueden ser objeto de regulación. Por tanto, la ley está facultada para intervenir en cualquier esfera de la vida social, ya pertenezca al derecho público o al derecho

[35] Sobre la distinción entre norma y acto administrativo, en cuanto la primera constituye una regla de conducta y el segundo la resolución sobre un asunto concreto y particular, véase Juan Carlos Benalcázar Guerrón, El acto administrativo en materia tributaria, Quito, Ed. Legales, 2005.
[36] Miguel Alejandro López Olvera, Tratado de la facultad reglamentaria, México, Porrúa, 2007, pp. 78-79

privado, siempre que se mantenga dentro del marco establecido por la norma constitucional.

La descentralización en Ecuador

La descentralización en Ecuador surge como una respuesta al reemplazo de la antigua estructura centralizada del poder estatal, y el proceso incluye elementos que corresponden a una mera desconcentración administrativa[37].

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 reconoce a la descentralización como un principio fundamental del ordenamiento estatal, otorgando un papel protagónico a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) como estructuras de gobierno en el ámbito local, organizados en cuatro niveles: regional, provincial, cantonal y parroquial. Una de las características esenciales de este modelo de descentralización radica en la transferencia de competencias y recursos desde el nivel central hacia estos gobiernos, lo cual conlleva la obligación de manejar y dirigir los asuntos que competen al ámbito local dentro de sus correspondientes territorios.

Si bien la descentralización no fue concebida originalmente con un propósito económico, los gobiernos subnacionales han sabido utilizar estos espacios de distribución del poder como una herramienta estratégica para enfrentar las realidades derivadas de las crisis económicas, buscando con ello una mayor eficiencia en su gestión y en

[37] Borja, Jordi. *"Descentralización: una cuestión de método. Revista Mexicana de Sociología".* 1984. págs. 12-14

la implementación de sus políticas públicas.[38]

Entre las competencias más relevantes se encuentran la planificación y el ordenamiento territorial, la promoción del desarrollo económico y social local, la gestión ambiental, la prestación de servicios básicos, Impulsan la intervención de la ciudadanía y se encargan de gestionar el patrimonio cultural. Todo ello se sustenta en el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones a nivel territorial.

Autonomía Normativa y Municipal

La autonomía normativa reconoce a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la capacidad de expedir ordenanzas y reglamentos en el marco de sus competencias, lo que les permite adecuar las disposiciones legales a las particularidades y demandas de su territorio. Por otro lado, la autonomía municipal se refiere a la facultad de los GAD municipales para ejercer sus competencias constitucionales y legales de manera independiente, reflejando en su accionar la autonomía que les ha sido conferida como principio rector de su gestión es la "capacidad otorgada al municipio para la realización de las actividades de su competencia, o sea, en él radica la clave de la mayor o menor dependencia en la realización de sus funciones y el cumplimiento de sus fines".[39] La potestad administrativa se deposita en los municipios, otorgándoles la facultad de ejercer su autoridad con autonomía. Esta se

[38] Montecinos, Egon. *"Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática".* XXXI. Scielo.2005. p. 77.
[39] Hernández, Orisel. *"La Autonomía Municipal en el Constitucionalismo Latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba".* Revista Mexicana de Derecho Constitucional, 30, p. 92. Scielo. 2014.

materializa mediante el uso de las competencias y atribuciones que les han sido conferidas, siempre en función de su respectiva jurisdicción territorial.

Las competencias que ejercen los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales derivan del principio de legalidad y de la consolidación institucional del ordenamiento jurídico de cada Estado. En el caso del Ecuador, resulta fundamental delimitar con precisión las atribuciones específicas que corresponden a los municipios. La competencia puede entenderse como "el conjunto de funciones que un órgano o entidad está facultado para ejercer legítimamente, constituyendo así el marco de acción que el ordenamiento jurídico asigna a cada instancia administrativa".[40] Los municipios constituyen la expresión del gobierno local y, por ende, representan el nivel del Estado más próximo a la ciudadanía, lo que facilita un vínculo directo con las problemáticas y requerimientos de la comunidad. Esta cercanía les confiere la capacidad de adoptar decisiones y ejecutar acciones ajustadas a las particularidades de cada territorio. Dentro de la estructura organizativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se identifican tres funciones fundamentales: la función legislativa, fiscalizadora y normativa; la función administrativa y ejecutiva; y, la función de participación ciudadana y control social.Teorías del federalismo, gobernanza multinivel y subsidiariedad

[40] Gordillo, Agustín. *"Tratado de derecho administrativo y obras selectas".* Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 8, p. 167. 2013.

1.4 Teorías del federalismo

Para poder abordar esta temática es indispensable definir qué es un modelo de gobierno federal, Reinoso[41] para esto expresa que un modelo federal es aquel en que la organización política de un país se basa en un gobierno central, y gobiernos regionales, donde ambos niveles de gobierno son los encargados de la administración de los recursos del Estado. Esto significa que el gobierno central no será el que, de manera exclusiva, manejará y distribuirá los recursos estatales, sino que las pequeñas unidades de gobierno (gobiernos regionales) también tendrán esa atribución del manejo de estos recursos.

Evolución histórica del federalismo

Para entender las raíces de este sistema, es menester mencionar el aporte realizado por Ramírez[42] quien hace énfasis en la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, así como las formas de gobierno local que tuvieron presentes en la monarquía española a finales del siglo XVIII y principios del XIX, esto debido a las reformas Borbónicas y luego con la Constitución de Cádiz; procesos que fueron la piedra angular de los cambios políticos y administrativos en España y sus colonias en América, dado que con las reformas Borbónicas se buscaba centrar el poder de la Corona Española para una mejor administración de las colonias, mientras que con la Constitución de Cádiz (primera Constitución liberal de España) planto ideas liberales y de autogobierno

[41] Reynoso, Diego. *"FEDERALISMO Y DEMOCRACIA. Las dos dinámicas de la transición mexicana",* México, UNAM, 2002.
[42] Ramírez, Karina. "*El federalismo: perspectivas y discrepancias teóricas*", Chile, XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2016.

que fueron de inspiración para la formación de los primeros estados federales en América.

Otro antecedente que destaca Ramírez es la unión de las Trece colonias en América del Norte, mismas que en primera instancia formaron una confederación, y posterior una federación al ver que con la primera forma de organización no se pudo resolver los problemas comunes que tenían las colonias. Con el tiempo los modelos de Estado se enfocaron que cómo dividir el poder en los territorios, ayudando así a la formación de los estados que hoy constituyen la federación mexicana. Sin embargo, en el siglo XIX, el autor menciona que el federalismo en México se enfrentó a una crisis en la cual surgió nuevamente el debate político: Federalismo y Centralismo, apoyados por los liberales y los conservadores, respectivamente. A pesar que en 1824 se estableció a México como una nación federal, algunas decisiones seguían siendo tomadas por el gobierno central con poca participación de los estados.

En el siglo XX, la forma de ver el federalismo cambio, dejando atrás al Estado como el principal responsable de solucionar los problemas donde la sociedad tenía poca participación. Dando como resultado que hoy en día las sociedades tienen mayor participación en las decisiones del país.

Tipos de federalismo

Tomando como punto de partida la investigación realizada por Sánchez[43] existen principalmente dos modelos federales: el cooperativo,

[43] Sánchez, Herminio. "*El federalismo como forma de organización del Estado"*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

y el dual.

- **Federalismo cooperativo (intraestatal, centrípeto)**

En este modelo, el autor manifiesta que tanto el gobierno federal como el local comparten responsabilidades, en el cual las decisiones a tomar requieren la colaboración y el acuerdo de ambos niveles, generando una dependencia entre estos. Un ejemplo de este modelo es Alemania, donde el gobierno federal legisla la mayoría de los temas, pero es el gobierno local el que se encarga de su administración, además de que estos gobiernos participan de manera activa en las decisiones federales a través del Consejo federal.

- **Federalismo dual (interestatal, centrífugo)**

En el federalismo dual, el gobierno federal y local actúan de manera independiente, según Sánchez, teniendo competencias separadas, así como su política fiscal, donde la diversidad entre estos es mayor, tanto en lo político como en lo social y económico. Un ejemplo de este modelo es Estados Unidos, donde cada nivel de gobierno tiene su propia autonomía, estableciéndose que competencias le son atribuidas a cada nivel.

Con esto se determina que, el modelo federal cooperativo está encaminado a buscar la igualdad de condiciones en todo el territorio acompañado de una homogeneidad cultural y económica. Por el contrario, el modelo dual refleja una mayor diversidad entre estados, con diferencias culturales, sociales y económicas.

Principios del Federalismo: autonomía y participación

El enfoque central del federalismo es la creación de grandes unidades donde también estén presente unidades más pequeñas, las cuales mantendrán su identidad y libertad para actuar. El federalismo, de acuerdo con Ferrando[44] cuenta con dos principios que a simple vista parecen antagónicos, pero que en manera conjunta forman la base de un sistema federal auténtico. Estos son: **autonomía** y **participación.**

- **Autonomía:** Cada estado tendrá autonomía para manejar y administrar sus asuntos, así como los recursos dados por el gobierno federal. De esta forma, según el autor, se mantiene el carácter propio de estos estados evitando convertirse en un estado centralizado.
- **Participación:** Implica que los estados participaran de manera activa en las decisiones que afecten a todo el sistema federal. Ferrando resalta que no solo obedecerán órdenes del gobierno federal, sino que colaboran en la toma de decisiones efectuadas por éste Ya que si no hay participación de las unidades más pequeñas de gobierno no habría una participación sino más bien una clase de subordinación respecto al gobierno federal.

Lucas Verdú, citado por Ferrando (1976) expresa que, el federalismo trata de unir grupos sociales distintos para la formación de unidades estructurales más grandes, reconociendo y respetando al autonomía y origen de cada unidad. Además, Georges Scelle menciona que cada comunidad dentro de una federación tiene su propio sistema de normas

[44] Ferrando, Juan. "*El federalismo"*, Revista de estudios políticos, 1976.

jurídicas, la cual es válido y debe ser respetado por las comunidades más grandes sin que éstas absorban a las más pequeñas. No obstante, la normativa jurídica de la comunidad más grande puede llegar a prevalecer sobre las unidades más pequeñas, aunque sin eliminarlas. Esto se resumen en que, lo general (federación) puede estar por encima de lo particular (estados), manteniendo cada uno su espacio y autonomía.

Gobernanza multinivel

La gobernanza multinivel es la gestión y toma de decisiones que implica la participación coordinada de los múltiples actores, distribuidos en los diversos niveles de gobierno, como lo son el local, regional, nacional e incluso supranacional. Este modelo surge de la complejidad social, económica y ambiental que presentan el mundo, por lo que la capacidad de un solo nivel de gobierno a estas problemáticas sería ineficiente

Características

Morata[45] expresa que la gobernanza multinivel cuenta son las siguientes particularidades:

- **Distribución de competencias y responsabilidades:** Las funciones de planificación, estructuración y evaluación de políticas públicas se dividen entre diferentes niveles de gobierno, con autonomía relativa pero interdependientes en la praxis.
- **Coordinación vertical y horizontal:** La coordinación vertical

[45] Morata, Francesc. "*Gobernanza multinivel entre democracia y eficacia",* Gobernanza global multi-nivel y multi-actor, 2011.

alude a la relación existente entre los diversos niveles de gobierno, iniciando desde el gobierno central y culminando con el gobierno local, lo que contribuye a la descentralización de poderes. Por otro lado, la coordinación horizontal incluye la colaboración de actores no gubernamentales como organizaciones de la sociedad civil, y la ciudadanía, promoviendo la participación activa de la población y el consenso en las decisiones.

- **Redes y asociaciones:** En la gobernanza multinivel se resalta la cooperación y asociación entre los actores de los diversos niveles de gobierno, permitiendo la integración de recursos, conocimientos y capacidades para abordar de manera eficiente las problemáticas presentes en el territorio.
- **Toma de decisión compartida:** Las decisiones a tomar sobre los asuntos que vinculen a los actores sociales son realizadas de manera conjunta evitando la decisión unilateral desde un nivel superior, que en su mayoría no tienen conocimiento de las necesidades que tienen ciertos sectores de gran vulnerabilidad.
- **Enfoque policéntrico y no jerárquico:** La cooperación y la corresponsabilidad son las bases en la que se desarrolla este modelo de gobernanza, más no se centra en una jerárquica rígida de intervención de los gobiernos. Ya que lo que se busca con esta gobernanza multinivel es facilitar la integración de interés y la búsqueda de soluciones.

Ventajas y desventajas: Gobernanza multinivel

Tomando como referencia el trabajo de Papadopoulos[46] se infiere que la gobernanza multinivel tiene ventajas y desventajas las cuales se detallan a continuación.

Ventajas

- **Cooperación y coordinación entre niveles y actores,** permitiendo diseñar políticas más adaptativas a los diferentes contextos territoriales.

- **Inclusión y pluralismo,** al involucrar actores de la sociedad civil en el aparato de gobierno, lo que enriquece la formulación de políticas al aportar perspectivas y conocimientos.

- **Descentralización,** al permitir que gobiernos subnacionales estén más cerca de la ciudadanía y sean como una especie de voceros de los intereses locales.

Desventajas

- **Complejidad y costos de coordinación,** dado que la coordinación entre múltiples niveles y actores se torna difícil al requerir de recursos, predisposición y el empleo de mecanismos claros para llegar a un dialogo de interés sin llegar a conflictos.

- **Dificultad en planificación y financiamiento,** al carecer de procesos que permitan plasmar las necesidades de cada sector en una especie de manual que oriente cómo abordar la temática

[46] Papadopoulos, Yannis. Rendición de cuentas y gobernanza multinivel*: ¿Más rendición de cuentas, menos democracia?,* Taylor & Francis Online, 2010.

social, además de no contar con apoyo financiero para ejecutar dicha planificación.

- **Falta de voluntad política**, cuando la cooperación entre niveles de gobierno se obstaculiza al no haber un verdadero compromiso entre éstos y los intereses sociales.

Subsidiariedad

Este principio de subsidiariedad implica el dar cierto un grado de independencia a una autoridad inferior con una de mayor jerarquía de poder, esto es, que el gobierno central les da esta independencia relativa a los gobiernos locales para que éstos, en base a sus competencias, resuelvan los asuntos surgidos en sus jurisdicciones sin intervención del gobierno central, a menos que por la naturaleza del problema se requiera su intervención.

Sin subsidiariedad no hay democracia

El enemigo que enfrenta el principio de subsidiariedad es el Estado autoritario, según Tojeira[47], al ver a los gobiernos subnacionales y a los actores sociales como entes inferiores sin potestad para intervenir en sus asuntos, creando una dependencia entre las unidades pequeñas de gobierno y el Estado, impidiendo su crecimiento.

La subsidiaridad en un país refleja la presencia de la democracia en el territorio, ya que, si bien las personas buscan que el Estado sea el principal regulador de la conducta para una convivencia pacífica entre

[47] Tojeira, José. "*Estado y subsidiariedad"*, Noticias UCA, 2021.

ciudadanos, estos también buscan que el Estado permita el desarrollo y presencia de distintos grupos que surgen a partir de las necesidades sociales.

Aplicación de la subsidiariedad en la Unión Europea

El principio de subsidiariedad en la Unión Europea, de acuerdo con Lemaitre[48] es la piedra angular para regular el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Unión, cuyo objetivo es que la Unión Europea solo intervenga cuando los Estados miembros no puedan alcanzar los objetivos de una acción de manera que satisfaga a su población.

Este principio se lo encuentra estipulado en el Artículo 5 num.3 del Tratado de la Unión Europea, el cual se aplica de manera exclusiva en los ámbitos de competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros. El Tratado de Lisboa, como expresa López[49]reforzó la aplicación de este principio estableciendo mecanismos de control por parte de los parlamentos nacionales y regionales y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La subsidiariedad en la Unión Europea se traduce en que la Unión solo legisla y actúa cuando la acción a nivel nacional, regional o local no es suficiente y su intervención sea un plus para que dichos objetivos a alcanzar de cada Estado miembro se efectivicen.

---

[48] Lemaitre, Daniel. "*Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de la Unión Europea y su posible proyección en el ámbito de la atribución de competencias de la Comunidad Andina",* Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2013.
[49] López, José. "*El principio de subsidiariedad en la Unión Europea",* Nueva Revista, 2024.

Relación entre subsidiariedad y la gobernanza multinivel en Ecuador

El principio de subsidiariedad permite que cada nivel de gobierno pueda compartir responsabilidades, estableciendo decisiones y provisionando servicios a sus ciudadanos; al ser un gobierno cercano a éstos, y que solo cuando este no pueda hacerlo adecuadamente, intervendrán niveles de gobierno superiores, respetando de esta forma su soberanía territorial.

Este principio tiene una vinculación directa con la gobernanza multinivel porque, según Bermeo[50] permite que los gobiernos locales, regionales y provinciales tengan la capacidad y autonomía para gestionar políticas y servicios acorde a las necesidades de su territorio, mientras que el Estado nacional actúa como un estratega y garante de políticas generales.

En Ecuador esto se torna un poco complejo dado a que hay una concentración del poder en el gobierno central, de hecho, en el artículo 1 Inc. primero de la Constitución se establece al Ecuador como un Estado unitario, dificultando la autonomía y la articulación efectiva de los gobiernos subnacionales. A pesar que en la Constitución se reconoce la autonomía de los gobiernos seccionales, en la práctica, muchas competencias, recursos y decisiones claves siguen dependiendo del gobierno central, limitando la capacidad de los gobiernos seccionales para responder a las necesidades de su territorio.

[50] Bermeo, Francisco. *Territorialización de la política pública y gobernanza*, CONGOPE, 2019.

CAPÍTULO II

2 EL MARCO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS (GAD) EN ECUADOR

2.1 Estructura y clasificación de los GAD según la constitución del 2008

Origen constitucional del modelo descentralizado

El diseño institucional del Estado ecuatoriano experimentó un cambio profundo con la promulgación de la (Constitución, 2008)[51], la cual rompió con estructuras centralistas anteriores y propuso una organización territorial basada en la descentralización y reconocimiento de la diversidad nacional. Este nuevo enfoque no sólo se justifica como un principio técnico administrativo, sino como una forma de profundizar la democracia y garantizar que los territorios puedan autodeterminarse dentro del marco del Estado unitario.

La Constitución, en su artículo 238, consagra que los gobiernos autónomos descentralizados gozan de autonomía política, administrativa y financiera, lo que implica que tiene la capacidad para gobernarse, asimismo, tomar decisiones propias dentro de su jurisdicción y contar con recursos económicos para cumplir sus competencias.

Este modelo surgió tras décadas de críticas al centralismo histórico del

[51] Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.

Ecuador, que no respondía adecuadamente a las necesidades diversas de cada región.

(Cevallos, 2019)[52] explica que esta reforma constitucional fue la respuesta institucional a las demandas de inclusión regional y justicia territorial además del desarrollo equilibrado. A través de la descentralización, se buscó tarde poder real a los territorios, permitiendo que los ciudadanos influyen directamente en todos los procesos de planificación y de gestión pública.

La autonomía política implica que las autoridades locales son elegidas por el voto popular, sin imposición del gobierno central. La autonomía administrativa propone la capacidad de diseñar sus propios planes políticas y estructuras para su funcionamiento. Finalmente, la autonomía financiera se refiere al manejo directo de los presupuestos, a través de los propios ingresos y las asignaciones que con cooperación internacional toma el Estado.

Por esto la descentralización no es sólo administrativa, sino que es una transformación del modelo de gobernanza ya que traslada el poder desde el centro hacia los territorios permitiendo que la gestión pública sea más democrática transparente y cercana para con los ciudadanos

2.2 Clasificación y niveles de los GAD

La Constitución establece con claridad que el país se organiza territorialmente en cuatro niveles de gobierno autónomo

[52] Cevallos, M. (2019). *Gobiernos Autónomos Descentralizados y su régimen jurídico*. Ediciones Jurídicas.

descentralizados: parroquia rurales, municipales o cantonales, provinciales y regionales, a los que se suman los distritos metropolitanos.

Esta organización permite distribuir responsabilidades y competencias según el nivel territorial y democrático de cada GAD.

Los GADs parroquiales rurales son los más cercanos a la comodidad ya que se encargan de gestionar obras de mantenimiento y apoyar el desarrollo comunitario asimismo promover la participación ciudadana y atender sus necesidades básicas.

Los municipios gobiernos cantonales tienen una gama más amplia de responsabilidades ya que entre ellas está el ordenamiento territorial la planificación urbana, la prestación de servicios, agua potable saneamiento transporte, recolección de residuos y promoción del turismo local.

Los gobiernos provinciales actúan como coordinadores entre los cantones y tienen bajo su responsabilidad el mantenimiento vial rural, programas agrícolas, protección ambiental y gestión de riesgos. Aparte las regiones autónomas y distintos metropolitanos son formas avanzadas de esta articulación territorial ya que no se implementan plenamente. Sin embargo, (Ortega, 2021)[53] considera que su desarrollo puede mejorar la eficiencia en la gestión territorial, así permitiendo la cooperación entre varios y gobiernos locales.

[53] Ortega, L. (2021). *Planificación territorial y descentralización en Ecuador*. Revista Iuris, 36(2), 115-140. https://revistas.pucese.edu.ec/iuris/article/view/729

(Paz y Miño, 2020)[54] señala que esta clasificación responde a un criterio de subsidiariedad según el cual las decisiones deben tomarse en el nivel más cercano posible al ciudadano.

Así se promueve una mayor eficiencia administrativa, adaptabilidad a las redes locales y empoderamiento de las comunidades.

Órganos de gobierno, legitimidad y representación democrática

Cada GAD se estructura en torno a dos órganos principales: uno ejecutivo y uno legislativo. Por ejemplo, en el nivel cantonal, podemos encontrar al alcalde como autoridad principal y ejecutiva, y al Consejo municipal como órgano legislativo o deliberante.

Esta estructura se repite con variaciones en todos los niveles territoriales, desde la junta parroquiales hasta los gobiernos provinciales, los miembros de estos órganos son elegidos directamente por los ciudadanos mediante el sufragio, lo que garantiza una conexión directa entre los representantes y su comunidad.

(Espinosa, 2022)[55]destaca que esta forma de elección permite legitimar el poder local y convierte los GADs en verdaderos espacios de ejercicio de soberanía popular además cabe destacar que entre todo esto la configuración institucional permite aplicar los principios del gobierno abierto y la participación ciudadana. Las decisiones no se toman

[54] Paz y Miño, G. (2020). *Descentralización y desarrollo: una mirada desde los GAD provinciales*. Revista de Ciencia Política, 25(1), 87–102. https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/cienciapolitica/article/view/189

[55] Espinosa, J. (2022). *El poder normativo de los gobiernos locales en Ecuador*. Universidad Andina Simón Bolívar. https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/8643

únicamente por los representantes, sino que deben ser construidas con base en procesos participativos, como los presupuestos participativos, audiencias públicas o mecanismos de consulta previa.

La potestad normativa de los GAD: su alcance y límites

La autonomía de los GADs se sustenta principalmente en diversos pilares, siendo uno de los más significativos la potestad normativa, entendida como la facultad legal que tiene para dictar normas de carácter obligatorio en su ámbito territorial. Esta potestad se manifiesta mediante la emisión de ordenanzas acuerdos reglamentos y resoluciones, que actúan como instrumento jurídico fundamentales para la regulación local en materia tan diversas como el uso del suelo el desarrollo territorial, la gestión de tributos propios y la convivencia comunitaria.

Desde una óptica constitucional la potestad que tienen los gatos constituye una expresión clara y contundente de este principio de autogobierno, ya que les da a los entes la capacidad de crear normas adaptadas a sus propias realidades y necesidades.

(Rodríguez, 2022)[56] enfatiza que esta facultad implica mucho más que una delegación administrativa, sino que representa el reconocimiento de la soberanía dentro del territorio, permitiendo autogestionar asuntos y resolver conflictos locales mediante un orden jurídico propio. Esto fortalece la democracia al acercar la toma de decisiones al ciudadano y promover una gestión pública más eficiente y contextualizada.

[56] Rodríguez, V. (2020). *Autonomía y poder normativo de los GAD en el contexto ecuatoriano*. Quito: CEDIS. https://cedis.ec/libros/autonomia-gad/

Sin embargo, esta potestad normativa no es ilimitada ni absoluta. En primer lugar, debe ejercerse dentro de los límites establecidos por la Constitución de la República, que fija las bases del ordenamiento jurídico y delimita las competencias de cada nivel de gobierno para evitar conflictos normativos. Además, las leyes nacionales y los tratados internacionales ratificados por el Estado también imponen restricciones al actuar normativo de los GADs. Por ejemplo, las disposiciones locales no pueden contravenir los derechos humanos ni las garantías fundamentales que deben respetar estas normas del país, independientemente el nivel territorial que tengan.

El (COOTAD, 2019)[57], es la norma fundamental que regula el ejercicio de esta potestad normativa. Este cuerpo legal establece un marco detallado sobre el procedimiento para la emisión de normas locales, los ámbitos de competencia exclusivos y concurrentes y los límites que tienen estos que respetar para garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico nacional. Según (Cordero, 2021)**[58]** el COOTAD ha sido una herramienta excesiva para operacionalizar el proceso de descentralización en Ecuador, al definir con claridad las competencias que estos pueden ejercer, contribuyendo a evitar conflictos de jurisdicción.

A pesar de este marco legal, en la práctica la autonomía normativa enfrenta desafíos importantes ya que se derivan de la persistente

[57] Nacional, A. (2019). COOTAD. Obtenido de https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf

[58] Cordero, A. (2021). *El COOTAD y el fortalecimiento institucional de los GAD*. Revista Jurídica UCE, 17(2), 55-72. https://revistas.uce.edu.ec/index.php/RevJur/article/view/4530

interferencia del gobierno central. (Acosta, 2018)[59] se señala que los ministerios y agencias nacionales en ocasiones intervienen en áreas de competencia local, lo que genera tensiones y vacíos normativos que dificultan esta gestión local y comprometen la eficacia de la descentralización. Esta situación sólo nos puede reflejar la atención estructural entre el centralismo y la descentralización que ha sido difícil de superar, poniendo en entre dichos y la autonomía de los GADs es real.

Sin embargo, para que esta potestad cumpla con su propósito de promover una gestión más democrática eficiente y cercana a la ciudadanía, debe ejercerse dentro de un Marco jurídico claro y respetuoso dentro de los límites constitucionales y legales de derechos humanos además es fundamental superar las tensiones con el poder central para así garantizar que no se reduzca a una simple declaración, sino que sea una capacidad real en el ámbito local.

Comparación internacional de modelos descentralizados

Esta comparación permite identificar similitudes, diferencias y desafíos comunes, además de ofrecer lecciones valiosas que pueden orientar al perfeccionamiento del sistema ecuatoriano.

En Europa, los sistemas centralizados suelen caracterizarse por niveles de autonomía relativamente amplios, especialmente en países con tradiciones federalistas o con descentralización avanzada. Por ejemplo, el modelo alemán se fundamenta en un sistema federal donde los Lander

[59] Acosta, A. (2018). *Descentralización, autonomía y democracia local en Ecuador*. Fundación Friedrich Ebert. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/14688.pdf

poseen competencias legislativas y administrativas propias y diferenciadas. Estas entidades nacionales tienen potestad para dictar leyes en diversas materias y administrar recursos de forma autónoma, dentro del Marco general de la Constitución federal.

De forma similar, en España, aunque es un estado unitario, se reconoce una amplia autonomía a las comunidades autónomas, que cuentan con parlamentos propios y competencias legislativas, así como capacidad para gestionar políticas públicas adaptadas contextos regionales. Esta autonomía legislativa y administrativa representa un nivel avanzado de descentralización que otorga un margen amplio para la autonomía territorial. Aparte en contraste, en América Latina la descentralización, aunque es constitucionalmente reconocida en la mayoría de los países, enfrenta desafíos similares a los del Ecuador.

En países como Colombia, Perú y Bolivia, se observan una persistencia de práctica centralistas que limitan la capacidad efectiva de los gobiernos locales y regionales para ejercer sus competencias. Por ejemplo, en Colombia, si bien la Constitución de 1991 fortaleció la autonomía territorial, en la práctica existieron varias limitaciones presupuestarias administrativas que restringieron la autonomía funcional de los gobiernos sub nacionales. Perú por otro lado, ha implementado procesos de descentralización con traspaso de competencias a los gobiernos regionales y locales, pero enfrenta problemas de coordinación de funciones con el gobierno central, lo que genera conflictos y obstáculos para una gestión pública eficaz.

Bolivia ha experimentado avances importantes en autonomía territorial

particularmente con la reforma de la Constitución 2009 que establece un Estado plurinacional, pero también enfrenta a retos en la implementación de estas autonomías debido a las tensiones políticas y las tensiones administrativas.

(Martínez, 2022)[60] Subraya que, pese a las diferencias en grados y formas, existe una tendencia regional hacia el fortalecimiento del poder local como una estrategia para democratizar el Estado y mejorar la eficiencia para la gestión pública. Esta tendencia global responde a la creciente complejidad de las sociedades contemporáneas donde las demandas sociales, económicas y culturales requieren respuestas más cercanas a la realidad local. Así, el modelo ecuatoriano no debe ser interpretado como un fenómeno aislado o particular sino como parte de una corriente global de reformas orientadas a transformar el estado de una perspectiva más plural y descentralizada.

Esta comparación también permite identificar desafíos comunes que enfrentan los países en sus procesos de descentralización, tal como la coordinación interinstitucional, la asignación adecuada de recursos financieros, la capacitación técnica de las autoridades locales y la clarificación de competencias para evitar solapamientos.

Desafíos y perspectivas futuras de la descentralización en Ecuador

Uno de los principales desafíos está relacionado con la asimetría entre el autonomía formal y autonomía efectiva estas establecen un diseño

[60] Martínez, P. (2022). *Modelos de descentralización en América Latina y Europa: una visión comparada*. Revista Iberoamericana de Derecho Público, 19(3), 89-104. https://www.redalyc.org/journal/4705/470578903006/html/

normativo que otorga amplias competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, sin embargo, en la práctica estas entidades enfrentan limitaciones presupuestarias, falta de capacidad técnica y dependencia financiera del gobierno central. Esta brecha afecta negativamente la capacidad de los gobiernos locales para diseñar y ejecutar políticas públicas eficientes y acordes a sus necesidades, lo que reduce la funcionalidad de su autonomía. Asimismo, la superposición y conflicto de competencias entre los niveles de gobierno persiste como un problema recurrente la coexistencia de competencias exclusivas, concurrentes y delegadas genera zonas grises que dificultan la coordinación interinstitucional.

(Acosta, 2018) destaca que estas tensiones originan vacíos legales y confrontaciones administrativas que retrasan la implementación de políticas y afectan la gobernabilidad local. Para superar esta situación es fundamental avanzar en la clarificación normativa y fortalecer los mecanismos de coordinación y diálogo intergubernamental.

En conclusión, aunque Ecuador ha realizado importantes avances en la formalización de la descentralización, el camino hacia un Estado verdaderamente descentralizado democrático existe superar obstáculos estructurales que limitan la autonomía efectiva de los gobiernos autónomos descentralizados. Sólo a través de reformas integrales, coordinación intergubernamental efectiva y participación ciudadana activa, será posible consolidar un modelo de centralizado que responda a los desafíos actuales y futuros, promoviendo un desarrollo territorial equilibrado y una gestión pública más cercana y eficiente.

2.3 Competencias normativas exclusivas y concurrentes

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) definieron un esquema de competencias diferenciadas en exclusivas y concurrentes. Este marco normativo proporciona a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) herramientas clave para gestionar de manera eficiente sus atribuciones, promoviendo la cooperación y el desarrollo local.

Marco Legal de las Competencias Exclusivas y Concurrentes

Para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en Ecuador funcionen, las competencias exclusivas y concurrentes son esenciales. Mientras que las competencias concurrentes son compartidas por muchos niveles de gobierno y requieren de coordinación y colaboración para su uso eficiente, las competencias exclusivas son propias de un solo nivel de gobierno.

La base jurídica de las competencias exclusivas y concurrentes esta plasmada en la Constitución de la República del Ecuador de 2008. En el artículo 238 de la carta magna, se define la autonomía de los GAD y se establece que estos deben ejercer sus competencias en base a los principios de subsidiariedad, solidaridad, integración, equidad territorial y participación ciudadana[61]. Además, el artículo 264 especifica las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, mientras que el artículo 263 aborda las competencias concurrentes entre el gobierno

[61] Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

central y los GAD.

Asimismo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) regula las competencias de los GAD. Este código establece un sistema nacional de competencias, clasificándolas en exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales. Las competencias exclusivas, según menciona el código en sus artículos 114, son aquellas que los GAD deben asumir de manera obligatoria y progresiva, mientras que las competencias concurrentes, según establece este mismo código en su art. 115, requieren una coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para evitar la superposición de acciones y garantizar una gestión eficiente[62].

Competencias Exclusivas de los GAD

Planificación y Ordenamiento Territorial

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) son los únicos responsables de la planificación y gestión del territorio, permitiendo tanto el crecimiento urbano y rural como el uso sostenible del suelo. La creación de planes de desarrollo y ordenación del territorio es una de estas competencias; estos planes deben integrarse con la planificación parroquial, provincial y nacional. Según Carrillo Fierro, la planificación territorial es esencial para garantizar un desarrollo equilibrado y

[62] Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

sostenible, adaptado a las particularidades de cada región[63].

Gestión de Servicios Públicos

La gestión de servicios públicos es otra competencia exclusiva de los GAD. Esto incluye la provisión de servicios esenciales como agua potable, alcantarillado, manejo de desechos sólidos y otros servicios de saneamiento ambiental. Los GAD deben asegurarse de que estos servicios se prestan de acuerdo con las normas de accesibilidad, eficiencia y calidad, respetando al mismo tiempo los principios de continuidad, regularidad y universalidad.

Regulación del Uso del Suelo y Desarrollo Urbano

Sólo los GAD municipales tienen autoridad para regular el uso del suelo y el desarrollo urbano. Este deber incluye vigilar la ocupación y el uso del suelo en el cantón y asegurarse de que la subdivisión, urbanización y división del suelo se ajustan a los planes de uso del suelo. Además, los GAD tienen que fomentar el crecimiento urbano sostenible, lo que incluye la creación de espacios verdes y lugares públicos. Moreno Yanes subraya la importancia de esta competencia para garantizar un desarrollo urbano ordenado y respetuoso con el medio ambiente[64].

Competencias Concurrentes de los GAD

[63] Carrillo Fierro, D. E. (2016*). "El rol del gobierno central frente a la competencia exclusiva de uso y ocupación de suelo de los gobiernos autónomos descentralizados municipales".* Universidad Andina Simón Bolívar.
[64] Moreno Yanes, J. (2021). "*Competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados".* Revista de Jurisprudencia.

Gestión Ambiental

Para salvaguardar y conservar el medio ambiente, la gestión medioambiental es un deber concurrente que requiere la cooperación de varios niveles gubernamentales. Para poner en práctica políticas de prevención y control de la contaminación y de gestión de los recursos naturales, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) deben trabajar en conjunto con el gobierno central y otros GAD.

Salud Pública

Otra de las funciones paralelas que requiere la colaboración entre el gobierno central y los GAD es la salud pública. Para garantizar la disponibilidad y calidad de los servicios sanitarios, los GAD se encargan de supervisar los servicios sanitarios locales, poner en marcha iniciativas de salud preventiva y actuar de enlace con el gobierno central.

Educación

Para garantizar que todos tengan acceso a una educación de alta calidad, los GAD trabajan conjuntamente con el gobierno central en el campo de la educación. Los GAD pueden participar en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura educativa, además de poner en marcha programas educativos de alcance local que complementen la estrategia nacional. Para mejorar los resultados académicos y ajustar los programas educativos a las condiciones locales, la participación de los GAD en la educación es crucial. Esto creará mejores profesionales e individuos que ayudarán a la nación a salir adelante.

Seguridad Ciudadana

Para mantener la seguridad de la comunidad y una convivencia armoniosa, la seguridad ciudadana es un deber compartido entre el gobierno central y los GAD. Los GAD pueden colaborar con la policía nacional, crear políticas para evitar la delincuencia y fomentar la participación ciudadana en la seguridad local. Escobar Montalvo señala que la seguridad ciudadana, aunque es competencia de los GAD, se limita principalmente a la prevención y requiere una coordinación efectiva con el gobierno central[65].

Desarrollo Económico

Para fomentar el crecimiento económico local, los GAD colaboran con el gobierno central en el desarrollo económico. Esto implica establecer normativas para el crecimiento productivo, fomentar las iniciativas empresariales locales y promover un entorno propicio a la inversión. Aguirre Andrade destaca que la colaboración entre los GAD y el gobierno central en el desarrollo económico es esencial para aprovechar las oportunidades locales y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos[66].

2.4 Mecanismos de Coordinación entre Niveles de Gobierno

Estrategias para la Coordinación Efectiva

[65] Escobar Montalvo, C. (2024). *"Seguridad como competencia complementaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: Caso del Distrito Metropolitano de Quito".* Iuris Dictio.
[66] Aguirre Andrade, D. (2024*)." Seguridad Ciudadana y Gobierno Abierto en Ecuador".* Revista Análisis Coyuntural

Para garantizar una administración pública eficaz y convincente, debe existir una coordinación efectiva entre los distintos niveles de gobierno. En Ecuador se han utilizado varias tácticas para mejorar esta cooperación. Entre ellas se encuentran la participación ciudadana, el desarrollo de capacidades y la colaboración intergubernamental. Estos métodos de planificación y gestión conjuntas facilitan la coordinación entre los distintos niveles gubernamentales, garantizando que las políticas y los programas sean complementarios y estén bien articulados. Para mejorar su capacidad de administración y coordinación con otros niveles de gobierno, también se anima a los gobiernos locales a que reciban formación y se fortalezcan institucionalmente. Las políticas públicas son más eficaces y legítimas cuando los ciudadanos participan en los procesos de planificación y toma de decisiones.

Roles del Consejo Nacional de Competencias

En Ecuador, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno se encuentra ampliamente potenciada por el Consejo Nacional de Competencias (CNC). Con el fin de velar por el cumplimiento de los conceptos de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, este organismo se encarga de organizar y supervisar la distribución y transferencia de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Además, la CNC vela por el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Descentralización y supervisa la administración de las funciones tranferidas. Además, media en los conflictos de poder entre los distintos niveles de gobierno y fomenta las soluciones amistosas.

Ejemplos de Colaboración Exitosa

Existen varios ejemplos de cooperación eficaz entre los distintos niveles de gobierno en Ecuador. Por ejemplo, el Ecuador es miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto, un programa internacional que fomenta la apertura, la lucha contra la corrupción y la participación pública. La transparencia y la rendición de cuentas han aumentado como resultado de la implementación de iniciativas de gobierno abierto que involucran a todos los niveles gubernamentales. Otro ejemplo es el Catálogo de Experiencias Exitosas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que recopila proyectos y programas exitosos implementados por diversas instituciones públicas en Ecuador. Estos proyectos, que abarcan sectores como salud, educación, medio ambiente y desarrollo económico, son ejemplos de cómo la colaboración entre diferentes niveles de gobierno puede generar resultados positivos[67].

2.5 Desafíos en la Implementación de Competencias

Problemas de Recursos y Financiamiento

En Ecuador, uno de los principales obstáculos para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) puedan ejercer su autoridad es la ausencia de financiación y recursos suficientes. Para que se produzca la descentralización es necesario que el gobierno central transfiera recursos financieros efectivos a los GAD, pero con frecuencia estos

[67] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2021). Catálogo de Experiencias Exitosas del Ecuador. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

recursos no son suficientes para satisfacer las demandas locales. Otro factor que empeora las cosas es la limitada capacidad de los GAD para obtener ingresos por sí mismos. Una financiación insuficiente puede traducirse en un funcionamiento deficiente de los servicios públicos y en la incapacidad de llevar a cabo iniciativas de desarrollo local. Bravo Game afirma que existe un vínculo fundamental entre el crecimiento económico y la inversión pública, y que la falta de financiación puede repercutir negativamente en la aplicación de las políticas públicas en ámbitos importantes[68].

Fortalecimiento Institucional

Para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados hagan un uso eficaz y eficiente de su competencia, es esencial la solidez institucional. Esto implica mejorar las capacidades operativas, tecnológicas y administrativas de los gobiernos locales. En ámbitos como la planificación, las finanzas públicas y la gestión de los servicios públicos, el Consejo Nacional de Competencias (CNC) ha desarrollado estrategias y programas destinados a fortalecer las entidades, abarcando procesos de capacitación, asistencia técnica y formación profesional. Sin embargo, obstáculos como la oposición al cambio, la escasez de personal cualificado y la necesidad de una coordinación eficaz entre los distintos niveles de gobierno dificultan la ejecución de estos proyectos.

Coordinación Intergubernamental

El ejercicio efectivo de estas autoridades depende de la cooperación

[68] Bravo Game, L. H. (2020). "*El financiamiento a la educación superior en el contexto de las políticas públicas en Ecuador".* Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

intergubernamental. La descentralización de Ecuador ha dado lugar a una estructura de gobernanza con diversos niveles que requiere una estrecha coordinación entre el gobierno central y los GAD. Sin embargo, unos procesos de coordinación ambiguos e ineficaces pueden dar lugar a solapamientos de esfuerzos y conflictos de autoridad. Molina Morte destaca que las relaciones intergubernamentales en Ecuador están en construcción y que existe una tendencia a la recentralización, lo que limita la autonomía de los gobiernos subnacionales[69]. Deben establecerse marcos de interacción claros para superar estos obstáculos y estimular la colaboración y la cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tienen una gran oportunidad de mejorar la gestión de competencias a través de un mayor uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Dado que las TIC pueden mejorar la coordinación, la comunicación y la eficiencia en la prestación de servicios públicos. Según Rodríguez Guevara, la integración de las TIC en la gestión pública no solo mejora la eficiencia operativa, sino que también promueve la transparencia y la participación ciudadana [70]. Además, las TIC pueden apoyar la capacitación continua de los funcionarios públicos, mejorando sus habilidades y competencias para enfrentar los desafíos locales.

---

[69] Molina Morte, A. I. (2014). *"Las relaciones intergubernamentales en Ecuador: un modelo en construcción. GIGAPP".*

[70] Rodríguez Guevara, J. E. (2021). *"Integración de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en los procesos de enseñanza-aprendizaje". RIESED* - Revista Internacional De Estudios Sobre Sistemas Educati*vos*

En el contexto de la educación y la salud pública, las TIC pueden ayudar a ejecutar iniciativas educativas y sanitarias a través de plataformas en línea, proporcionando un acceso más amplio e igualitario a estos servicios. Mediante el despliegue de sistemas de vigilancia y respuesta rápida, las TIC también pueden mejorar la seguridad ciudadana al aumentar la capacidad de los GAD tanto para prevenir como para responder a las emergencias. Por último, las TIC pueden apoyar el desarrollo económico local fomentando proyectos empresariales digitales y desarrollando plataformas de comercio electrónico, que pueden generar nuevas perspectivas de empleo y expansión económica.

2.6 La autonomía política, administrativa y financiera

Autonomía

La Constitución de la República del Ecuador, adoptada en el año del 2008, representó un cambio muy importante en la organización del Estado al implementar un modelo de gestión descentralizada, buscando acercar el poder público a la ciudadanía. Este enfoque se lleva a cabo a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), que ejercen competencias exclusivas y propias en sus respectivos territorios, aquellas cuentan con autonomía política, la autonomía administrativa y la autonomía financiera.

Estas autonomías están fundamentadas legalmente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que regula la estructura, funciones y competencias de los GAD. Este marco legal no solamente busca implementar la descentralización, sino también promover la participación ciudadana

como un elemento esencial para garantizar la democracia.

El concepto de autonomía a través del tiempo ha ido cambiando, ajustándose así a través de los distintos contextos históricos, políticos y legales que ocurre en la actualidad. Según la doctrina, el jurista Juan Carlos Cassagne en su obra de Derecho Administrativo define lo siguiente "la autonomía constituye una forma superior de descentralización política en cuanto traduce el reconocimiento a la entidad autónoma de la facultad de darse sus propias normas fundamentales e implica una potestad normativa originaria."[71]

En el contexto ecuatoriano, la autonomía reconocida a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) les confiere la autoridad para ejercer el gobierno y la administración de sus respectivas jurisdicciones de manera independiente, dentro de los límites y competencias establecidos por la Constitución y la ley. La autonomía, al igual que la descentralización, ha sido consecuencia de un proceso cambiante en el ámbito institucional ya que está relacionado con la forma de ejercer el poder estatal. Para Vargas (2019)[72], "la descentralización intenta proporcionar a los gobiernos locales autonomía administrativa."

Según el cuerpo normativo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) regula las operaciones de estos gobiernos autónomos descentralizados y establece el principio de autonomía en sus primeros artículos. Entre aquello se

[71] Cassagne, L Derecho administrativo. Tomo II (Lima: Palestra Editores, 2010), 283.
[72] Vargas, L. (2019). *"Límites a la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Estudio de los GAD parroquiales rurales".* Universidad Andina Simón Bolívar. 88

encuentra los siguientes artículos en el establece lo siguiente:

El articulo 5 ratifica que los gobiernos autónomos descentralizados poseen la autoridad y la libertad para tomar decisiones de manera independiente, implementar sus propias normativas y organizarse de acuerdo a sus necesidades dentro de su jurisdicción, sin la intervención de otros niveles del Estado.

Sin embargo, esta autonomía debe ejercerse de manera responsable y en solidaridad con el resto del país".

El artículo 6 establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados se hallan resguardados de la injerencia de otras ramas del Estado o de otras entidades que busquen afectar sus determinaciones. Su regulación o restricción únicamente puede llevarse a cabo si la Constitución o la normativa legal lo autoriza de manera explícita.

A pesar de estar reconocida jurídicamente las autonomías en los GAD en la actualidad siguen persistiendo deficiencias, como lo es la insuficiencia en los recursos y la capacidad técnica.

Autonomía política

La autonomía política que otorga nuestra jurisdicción a municipios, provincias, parroquias, dependiendo del alcance territorial, la capacidad de tomar decisiones independientes acerca de los asuntos que impactan de manera exclusiva en su administración, ya que de esta manera tienen la capacidad de tomar decisiones las que deben ser benefactorías, las cuales deben orientarse a satisfacer las necesidades locales mediante la implementación políticas para el desarrollo local y estructuras de

gobierno propias, siempre rigiéndose a la normativa legal.

En nuestro país, la Corte Constitucional del Ecuador (2019)[73] refiere lo siguiente:

"El principio de autonomía, ha señalado que el ejercicio de competencias administrativas fundamentadas en el principio constitucional de autonomía se debe cumplir en función de la organización territorial del Estado, de su reconocimiento como principio y del deber de las entidades y organismos públicos para ejercer sus competencias y facultades de acuerdo al principio de legalidad establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República y en el resto del ordenamiento jurídico"

Por otro lado, la Corte Constitucional de Colombia (2001), ha especificado que la autonomía política implica:

"El derecho a autogobernarse por medio de autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, finalmente, participar en las rentas nacionales. (…) La autonomía política es la capacidad de elegir a sus gobernantes; la administrativa, gestionar los asuntos de su jurisdicción; y la fiscal, determinar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos."[74]

[73] Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia N° 462-12-EP/19", Caso No. 462-12-EP, 19 de noviembre de 2019,
[74] Corte Constitucional de la República de Colombia, "Sentencia de 04 de octubre de 2001, 11.

Dentro la normativa se ratifica en el artículo 5 del COOTAD, refiriéndose a la autonomía política como:

"La capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para fomentar procesos y formas de desarrollo en consonancia con la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se manifiesta en el ejercicio pleno de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que se asuman concurrentemente; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos realizan de sus autoridades a través del sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana".[75]

A través de este artículo establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) generan ordenanzas, regulaciones y políticas públicas en concordancia con las particularidades que se presentan en su jurisdicción, fortaleciendo de esta manera la democracia local. Como indica Warren (2001)[76], "la autonomía política es fundamental para potenciar la participación ciudadana y el control democrático, al permitir que los gobiernos locales reflejen más fielmente los intereses de sus comunidades".

Aquella autonomía se encuentra respaldada por la Procuraduría General del Estado (2012), que, en respuesta por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Salitre, señaló que:

---

[75] Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, art. 5, 8

[76] Warren, M. (2001). Democracia y participación ciudadana. México: Siglo XXI Editores.

"[...] de acuerdo con la letra b) del artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, corresponde al Concejo Municipal ejercer la facultad legislativa cantonal a través de ordenanzas, que constituyen una manifestación de su autonomía política, tal como lo prevé el inciso segundo del artículo 5 ibidem. Por lo tanto, queda prohibido a las Funciones del Estado y otras autoridades ajenas al gobierno autónomo descentralizado interferir en la autonomía política de los gobiernos autónomos descentralizados".[77]

Aquel pronunciamiento refuerza la garantía de que las decisiones adoptadas por las conformaciones de los GAD sus competencias deben ser respetadas, sin presentar interferencias por parte las funciones del Estado, lo cual consolida de esta manera un elemento esencial para la organización territorial de nuestro país.

Autonomía administrativa

El Ministerio del Interior (2023)" La autonomía administrativa se refiere a la facultad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para organizar y gestionar de manera directa se estructura interna, personal y recursos materiales, con el propósito de ejecutar sus competencias y atribuciones establecidas en la Constitución y la legislación vigente"[78].

En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los GAD tienen la facultad de estructurar sus

[77] Ecuador Procuraduría General del Estado, OF. PGE. N°: 09669, de 06-09-2012, Registro Oficial 824, Suplemento, 06 de noviembre de 2012, 26
[78] Ministerio del Interior. (2023). Informe solicitado al Ministerio del Interior en la Acción Constitucional No. 14-23-AN. Corte Constitucional del Ecuador, 2

administraciones, como, por ejemplo; contratar personal, definir sus funciones internas, utilizar los recursos públicos baso sus responsabilidades, asegurándose de ser transparentes y eficientes en todos los servicios que proporcionan a su comunidad.

Dentro de la Constitución de la Republica del Ecuador, se encuentra respaldada en su artículo 227, en el párrafo del presente articulo define que la descentralización no es solamente organizativa, si no también es un servicio en la cual se rige por varios principios (eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, coordinación, transparencia, planificación, entre otros) establecido en la Constitución, está realizada la gestión pública a toda la ciudadanía, garantizando de esta forma una distribución de poder estatal más equitativo.

Asimismo, el artículo 3, numeral 6 de la constitución reconoce como uno de los deberes más importantes del Estado es promover el mejor desarrollo equitativo y solidario, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomía y descentralización.

Esto implica el forzamiento de la autonomía administrativa como un compromiso constitucional muy esencial para garantizar un desarrollo armonioso de todos los GAD que conforman en el territorio ecuatoriano.

En el Código Orgánico Administrativo (COA) también aborda estos principios establecidos en el artículo 8, recalca la necesidad de distribuir funciones y responsabilidades administrativas, promoviendo así un sistema practico de manera más funcional y organizado, en base al principio de descentralización.

Por otro lado, el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Judicial (ERJAFE) establece a través del artículo 51 la descentralización administrativa permite la transparencia de las funciones desde los órganos de la administración central a favor de las entidades de Derecho Público.

La diferenciación entre descentralización funcional y territorial es muy significativa ya que la primera se refiere a la delegación de competencias técnicas a organismos o entidad que cuenten con la capacidad para gestionarlos, mientras que la segunda está relacionada con el fortalecimiento de los GAD para que gestionen directamente los asuntos de su jurisdicción, con autonomía para ejecutar políticas públicas de acuerdo con las necesidades que se presenten.

Autonomía financiera

Como ultima autonomía encontramos la autonomía financiera, se refiere que los gobiernos autónomos descentralizados dispongan de sus propios recursos para que de esta manera gestionen y administren los servicios públicos que son asignados, de tal manera tengan la facultad de planificar independientemente su presupuesto sin depender de otras entidades.

El jurista Patiño Ledesma, (2003) se refiere “la autonomía financiera se subordina “a las exigencias de la reserva de ley en materia impositiva, no así en lo que respecta a tasas y contribuciones especiales o de

mejoras"[79]

El Tribunal Constitucional Español (1987), ha establecido que "la autonomía financiera supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y los gastos necesarios para el ejercicio de las funciones"[80]

La descentralización demanda que exista autonomía financiera, para que de esta manera los GAD puedan cubrir las necesidades y problemáticas con sus propios recursos, ya que la ausencia de aquello podría presentar carencias de efectividad, pues no permitiría responder las competencias que abarcan.

El artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización estipula que la autonomía financiera se refleja en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados a recibir, de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les competen del Presupuesto General del Estado. Además, cuentan con la capacidad de generar y administrar sus recursos propios, de acuerdo con la Carta Magna y la ley.

En el mismo cuerpo normativo el articulo 6 nos recalca que ninguna función ni autoridad extrema puede interrumpir en las autonomías, en el numeral f establece que nadie puede impedir que los gobiernos autónomos descentralizados recauden directamente sus propios recursos, así mismo se encuentra el numeral a explica que está prohibido derogar, suspender o reformar la ejecución de sus estatutos, normas,

[79] Ledesma, Patiño (2003) Sistema Tributario Ecuatoriano. Colegio de Abogados del Azuay. Cuenca – Ecuador, 131
[80] Tribunal Constitucional español, "Sentencia 179/1987, de 12 de noviembre de 1987" (Conflicto positivo de competencia No. 406/1984), 12 de noviembre de 1987, 5.

ordenanzas regionales, provinciales, distritales y municipales, acuerdos o resoluciones parroquiales rurales, dentro de los numerales i y e también se encuentran prohibiciones tales como derogar impuestos, exoneraciones, exenciones, inclusive rebajas de los ingresos tributarios y no tributarios a favor de terceros, exceptos aquellos los cuales la ley disponga dicha obligación, por ello los gobiernos autónomos descentralizados tendrán el derecho de beneficiarse has un diez por ciento de lo recaudado. Las inobservancias de cualquier de estas disposiciones causara la nulidad del acto e inclusive la destitución del funcionario público responsable.

En la Constitución de la Republica del Ecuador, el articulo 270 respaldan a los GAD financien sus propias actividades mediante: la participación de las rentas del estado y la generación de sus ingresos propios.

Dentro de la misma normativa el artículo 271, deben recibir, como mínimo, el 15% de sus ingresos permanentes del Estado (ingresos corrientes del Presupuesto General) y al menos el 5% de los ingresos no permanentes (ingresos de capital del Tesoro nacional, excluyendo el financiamiento). Sin embargo, el artículo 192 del COOTAD establece el monto total a transferir, los GAD deberán participar con el veinte y uno por ciento de los ingresos permanentes del Estado y el diez por ciento de los ingresos no permanentes de presupuesto general del Estado, en virtud de las competencias, el monto total a transferir se distribuye el veintisiete por ciento para los concejos provinciales; para los municipios y distritos metropolitanos el sesenta y siete por ciento; y por último el seis por ciento a las juntas parroquiales según dicta la ley.

Según el artículo 171 los tipos de recursos financieros son, por ejemplo: los ingresos propios de la gestión, aquellos los cuales se originan de los impuestos, las tasas y contribuciones, rifas, otros, entro otros. También transparencias realizadas del presupuesto general del Estado, legados y donaciones ya sean del sector público o el sector privado no requiere contraprestación ni son reembolsables.

Sus aplicaciones tributarias se regirán por ciertos principios de generalidad, progresividad, eficacia, simplicidad administrativa, transparencias, irretroactividad y por último suficiencia recaudatoria.

El Ministerio de Finanzas actúa como la autoridad rectora de las finanzas públicas, es responsable de calcular, asignar y transferir todos los recursos de aquellos gobiernos autónomos descentralizados incluida la participación en la proforma presupuestaria anual, estas transferencias deben cumplir los requisitos de ser predecibles, directas, oportunas y autónomas, conforme a lo que estipulan los artículos 271 de la Constitución de la Republica del Ecuador y el artículo 190 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 consagra un modelo de Estado unitario con estructura descentralizada, en el cual los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) adquieren un rol estratégico en la planificación, ejecución y control de políticas públicas en sus respectivos territorios. Esta arquitectura institucional reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD, sin desconocer la necesidad de articular sus funciones con el nivel central

del Estado[81].

El artículo 238 de la Constitución establece que "los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana"[82]. Esta autonomía, sin embargo, no debe interpretarse como aislamiento. Por el contrario, exige mecanismos de coordinación permanentes para asegurar la coherencia del sistema estatal en su conjunto (Constitución de la Republica del Ecuador, 2008).

El principio de descentralización y su implicación en la articulación intergubernamental

El principio de descentralización implica una transferencia progresiva y ordenada de competencias, recursos y capacidades desde el gobierno central hacia los GAD. Este proceso busca fortalecer la democracia, promover el desarrollo local y garantizar la equidad territorial[83]. No obstante, para que dicha descentralización sea efectiva, se requiere una articulación fluida con el nivel central que permita la corresponsabilidad y cooperación en la gestión pública.[84]

---

[81] Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 238-241.
[82] Ibid., Art. 238.
[83] Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana*, 2010.
[84] Ariño Ortiz (1988) cita a al autor Posada quien alude que: *"La ventaja del principio de descentralización es que este genere un afecto a las instituciones públicas por parte del hombre, es decir, que el hombre tenga respeto por las instituciones públicas y de esta manera se deje influenciar por ellas, además (…) refiere que la descentralización no se enfoca completamente en el Estado sino en la función que cumple*" (pág. 18). https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5009/5063

En palabras de Carrión, "la descentralización no supone la ruptura del Estado, sino su reorganización territorial y funcional para responder de manera más eficaz a las necesidades ciudadanas"[85]. Así, la articulación entre niveles de gobierno se convierte en una condición estructural del modelo descentralizado ecuatoriano (Silva Conde y otros, 2024).

La descentralización en un Estado unitario tiene ciertas características o elementos, a saber: a) el control administrativo ejercido por entes públicos con personalidad jurídica diferentes al Estado; b) autonomía financiera, esto es, contar con presupuesto y fondos propios; c) el control de tutela que ejerce el Estado sobre la entidad pública descentralizada.

Asimismo, la doctrina ha establecido varias tipos de descentralización como: descentralización local y territorial, entrega de competencias a los gobiernos territoriales; la descentralización técnica o por servicios, se entregan competencias para asuntos particulares de la administración, como la dotación de un servicio público; la descentralización funcional, cuando el Estado transfiere la competencia de toda una función estatal, verbigracia, la educación; descentralización por colaboración, cuando el Estado autoriza u obliga a entidades privadas a participar en dotación de servicios; descentralización democrática, ocurre cuando la población de una parte del territorio elige a sus propios dignatarios; descentralización a entes reguladores, cuando la administración transfiere competencias a entidades públicas que ejercen funciones de control, ejemplo las superintendencias (Quiroz Castro y otros, 2021).

[85] Carrión, F. (2011). "*Descentralización en el Ecuador: entre avances y retrocesos"*. FLACSO Ecuador.

Mecanismos de articulación y coordinación

La articulación con el nivel central se materializa a través de distintos mecanismos jurídicos e institucionales. Uno de los más relevantes es la planificación nacional participativa. El artículo 280 de la Constitución dispone que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) será obligatorio para el sector público y orientará la formulación de políticas en todos los niveles de gobierno[86].

Para garantizar esta alineación, existen espacios como los Consejos de Planificación Participativa y la Secretaría Técnica de Planificación (anteriormente SENPLADES), que permiten coordinar las prioridades nacionales con las locales. Según Quiroz Castro, "la articulación territorial del desarrollo se da cuando los planes locales no solo responden a demandas territoriales, sino que se integran al proyecto nacional"[87].

Además, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece normas claras sobre cómo deben ejercerse las competencias concurrentes, así como los procedimientos para suscripción de convenios de gestión compartida entre el gobierno central y los GAD[88].

La suscripción de convenios entre los GAD y el Ejecutivo Nacional se convierte en un mecanismo práctico para el ejercicio de competencias concurrentes o delegadas. Estos convenios permiten establecer

[86] Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 280.
[87] Quiroz Castro, P. (2015). *Gobernanza y articulación territorial*. Revista CRES, UASB.
[88] COOTAD, Art. 5, 122, 142.

responsabilidades, plazos, fuentes de financiamiento y criterios de evaluación. Sin embargo, su implementación ha mostrado desigualdades, principalmente por la limitada capacidad de gestión de algunos gobiernos locales o por la falta de voluntad política del gobierno central para ceder funciones estratégicas. En muchos casos, la suscripción se demora o no se concreta, lo cual genera vacíos institucionales y reduce el impacto de la descentralización.

Otro instrumento clave son los sistemas de información integrados, como el Banco de Información Territorial (BIT) y la plataforma Geoportal del Ecuador, que facilitan el acceso a datos técnicos para la planificación territorial. Estas herramientas permiten a los GAD tomar decisiones informadas y coordinadas con el nivel central. No obstante, la interoperabilidad de los sistemas informáticos, la capacitación técnica y el acceso equitativo a la información siguen siendo desafíos pendientes. Como señala el Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad de Cuenca, "la articulación requiere también infraestructura digital e institucional para facilitar una verdadera cooperación intergubernamental" (Observatorio de Politicas Publicas, 2022).

Distribución de recursos y responsabilidades

Una parte esencial de esta articulación radica en la distribución de los recursos fiscales. La Ley Orgánica de Finanzas Públicas y el modelo de equidad territorial determinan los montos que el nivel central transfiere a los GAD en función de criterios como población, necesidades básicas

insatisfechas, y extensión territorial[89]. Sin embargo, las asignaciones presupuestarias no siempre son oportunas ni suficientes, lo que puede afectar la autonomía efectiva de los gobiernos locales y generar tensiones intergubernamentales.

Silva Conde advierte que "la descentralización financiera ha avanzado de forma desigual y muchas veces limitada por decisiones discrecionales del Ejecutivo"[90]. Esto refuerza la necesidad de fortalecer los mecanismos de fiscalización, control y transparencia en ambas direcciones.

Uno de los principales retos en la distribución de recursos radica en la persistente inequidad territorial. Los GAD ubicados en zonas rurales o con menor densidad poblacional suelen recibir menos ingresos, a pesar de enfrentar mayores costos logísticos y menores capacidades técnicas. Esta realidad contradice el objetivo del modelo de equidad territorial, que busca compensar las brechas históricas y estructurales entre regiones. Según el Instituto de Estudios Ecuatorianos, "la distribución fiscal actual sigue replicando patrones centralistas, desfavoreciendo a los territorios más rezagados" (Instituto de Estudios Ecuatorianos., 2022)

La falta de recursos adecuados incide directamente en la calidad de los servicios públicos locales. Gobiernos parroquiales, cantonales o provinciales con baja asignación presupuestaria no pueden sostener

[89] Ministerio de Economía y Finanzas. (2021). *Informe sobre transferencias a los GADs.*
[90] Silva Conde, M. (2014). "*Autonomía fiscal y descentralización en el Ecuador"*. CEDLA.

programas de salud, infraestructura, agua potable o gestión ambiental. Esto afecta la confianza ciudadana y limita el ejercicio de derechos básicos, reforzando círculos de pobreza. Como advierte la Fundación Esquel, "el financiamiento insuficiente genera una descentralización ficticia: los GAD tienen competencias, pero no medios reales para ejercerlas" [91]

Para revertir esta situación, se propone establecer mecanismos de cofinanciamiento progresivo y un sistema de incentivos para la eficiencia en la ejecución presupuestaria. Adicionalmente, la implementación de presupuestos participativos puede contribuir a una mejor asignación de recursos, basada en prioridades locales legítimas. Estas medidas, acompañadas de una política fiscal redistributiva desde el nivel central, fortalecerían la autonomía financiera de los GAD y harían más justa y efectiva la descentralización.

Mecanismos de control y supervisión

El principio de corresponsabilidad implica que tanto los GAD como el gobierno central deben rendir cuentas sobre el uso de los recursos y el cumplimiento de sus competencias. La Contraloría General del Estado cumple un papel clave en la auditoría del gasto público, mientras que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) promueve mecanismos de control social a nivel local[92].

---

[91] Fundación Esquel. (2021). "*Descentralización y gobernabilidad local: retos financieros.* Disponible en: https://www.fundacionesquel.org.ec/documentos/descentralizacion-finanzas-gobernabilidad"

[92] Contraloría General del Estado. (2022). "*Informe anual de auditoría del sector público"*.

A su vez, los propios GAD están obligados a presentar informes anuales de gestión y someterse a procesos de rendición de cuentas ciudadana, reforzando la legitimidad democrática de su actuación y la transparencia en la relación con el nivel central. Sin embargo, a pesar del marco institucional existente, el control y la supervisión sobre el accionar de los GAD enfrentan diversas limitaciones. En muchos casos, la Contraloría no cuenta con los recursos humanos ni técnicos suficientes para realizar auditorías frecuentes a todos los niveles de gobierno. Esto genera una fiscalización fragmentada o reactiva, donde los procesos de control solo se activan frente a denuncias ciudadanas o escándalos mediáticos.

Por otro lado, los mecanismos de control social promovidos por el CPCCS y otros entes locales todavía enfrentan barreras culturales y de acceso. Muchas comunidades no conocen sus derechos de participación ni los canales para ejercer vigilancia ciudadana sobre los presupuestos y proyectos de sus gobiernos locales. Como señala Acosta Espinosa (2022), “sin ciudadanía informada y empoderada, los mecanismos de rendición de cuentas se convierten en formalidades vacías” (Acosta Espinosa, 2022).

Además, en algunos contextos, la politización de los organismos de control ha debilitado su credibilidad e imparcialidad. Esto ocurre tanto a nivel nacional como local, donde las auditorías y los informes de gestión pueden verse influenciados por disputas partidistas. La institucionalización del control debe ser técnica, autónoma y sostenida en el tiempo, garantizando procesos de supervisión regulares, transparentes y técnicamente sustentados.

Para fortalecer estos mecanismos, se propone crear observatorios ciudadanos independientes que analicen el cumplimiento de metas por parte de los GAD. Además, sería clave digitalizar todos los procesos de contratación, ejecución presupuestaria y resultados en portales de acceso público.

Conclusión

La articulación entre los GAD y el nivel central del Estado es un componente estructural del modelo descentralizado ecuatoriano. Sin coordinación, la autonomía puede derivar en fragmentación; sin descentralización, el centralismo puede perpetuar desigualdades. Por tanto, avanzar en una descentralización efectiva exige mejorar los mecanismos de planificación conjunta, fortalecer la distribución equitativa de recursos y asegurar sistemas de control que garanticen un funcionamiento armónico del Estado. Solo así podrá cumplirse el mandato constitucional de construir un país más justo, solidario y equitativo. Para ello, es imprescindible robustecer los instrumentos de planificación conjunta, establecer criterios justos y transparentes para la asignación fiscal, y consolidar sistemas de control y rendición de cuentas que fomenten la transparencia, la eficiencia y la legitimidad democrática.

Asimismo, el fortalecimiento del capital institucional de los GAD, el acceso a información técnica de calidad y la implementación de plataformas de gobernanza digital deben ser parte de una estrategia integral de modernización del Estado. Solo mediante una articulación intergubernamental coherente, solidaria y funcional será posible avanzar

hacia un modelo de desarrollo territorial inclusivo y sustentable, en cumplimiento del mandato constitucional y de los principios rectores de equidad, participación y justicia social.

2.7 Jurisprudencia de la corte constitucional sobre los límites de la potestad normativa de los GAD

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) ocupan un rol clave en el ordenamiento constitucional del Ecuador, al asumir funciones administrativas, normativas y de gestión local. Sin embargo, esa competencia normativa no es ilimitada: el principio de reserva de ley y el control constitucional restringen el alcance de su potestad. En este ensayo, exploraremos la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha delimitado con claridad las atribuciones normativas de los GAD, particularmente en emisiones de tasas, contribuciones, ordenanzas y bases imponibles tributarias.[93]

Para esto, se analizarán los casos más representativos como las Sentencias 54-19-IN/24 Azogues, 111-20-IN/23, y decisiones relacionadas con inconstitucionalidad por omisión. Se contrastarán con doctrina académica y normativa constitucional vigente, para identificar cómo el órgano constitucional ha definido el principio de legalidad, reserva de ley y la competencia municipal.

El objetivo es comprender cómo la jurisprudencia constitucional regula el espacio normativo local frente al principio de supremacía constitucional, el control de constitucionalidad y las competencias

[93] Guerrero, Andrade. *La constitucionalización del derecho.* Ecuador, 2020.

territoriales, aportando seguridad jurídica y un marco claro para la actuación de los GAD.

Al principio las organizaciones sociales eran agrupaciones de individuos pertenecientes a un conjunto de familias, conocidas estas como tribus, que vivían en espacios pequeños denominados aldeas, protegidos por la superioridad numérica y algunas previsiones que tomaban para resguardarse de los diversos depredadores que los acechaban. Estas tribus eran gobernadas, o más exactamente, administradas por un consejo de ancianos que deliberaba y se pronunciaba según su experiencia y sabiduría sobre todos los asuntos, pues ante ellos se planteaban toda clase de situaciones, que en la actualidad podrían caber en los códigos civil y penal, sabemos que el control

de la potestad reglamentaria ha sido fruto de una lenta conquista doctrinal y jurisprudencial para dejar en sus justos términos esa manifestación del poderío gubernativo que se adentra en materias normativas. No es extraño que se controle esa invasión del ejecutivo en la esfera normativa reservada al parlamento, aunque lógicamente se ha admitido no solo la legislación delegada, sino la remisión de la ley al reglamento o su desarrollo. Y como no, la potestad reglamentaria en la vertiente interna u organizativa, que en principio no incide directamente sobre la ciudadanía.[94]

Ya que así el recurso de casación es ciertamente interesante pues gira

[94] Coronel, Guerrera. *Las sentencias modulativas de la corte constitucional del ecuador*. Ecuador, 2014.

en torno a la existencia de unos criterios legales de reparto y la opción reglamentaria de facilitar repartos internos según las especies. El telón de fondo es común a numerosas leyes que establecen criterios de aplicación reglamentaria, pero sin precisar el legislador si los criterios son lineales, si se someten a prioridad o si admiten modulación. (Vargas, 2019)

Reserva de ley y descentralización

La Constitución ecuatoriana establece que solo la ley puede crear tributos, en especial impuestos, arts. 132.3 y 301 CRE y que los GAD tienen potestad para dictar ordenanzas relacionadas con tasas y contribuciones especiales de mejoras art. 264.3 CRE. Este equilibrio exige que los GAD se atengan al marco legal nacional, sin invadir competencias reservadas al legislador.

Sentencia 54-19-IN/24: límites en tasas y bases imponibles

En 2024, la Corte declaró inconstitucional una ordenanza del GAD de Azogues por fijar una base imponible (“patrimonio neto total”) distinta a la ley, excediendo su atribución territorial y material Esta decisión reafirma que:

Los GAD no pueden modificar elementos esenciales del tributo. El principio de reserva de ley impide que alteren lo sustantivo sin autorización del legislador nacional.

Sentencia 111-20-IN/23: delimitación normativa clara

En esta sentencia, se reiteró que los GAD pueden regular tasas y

contribuciones especiales, pero no pueden crear nuevos impuestos ni modificar elementos esenciales sin apoyo legal, pues hacerlo implicaría usurpar funciones del legislador.

Inconstitucionalidad por omisión: control sobre acción normativa

En casos como la Sentencia N.º 2-17-IO/22, la Corte examinó si la ausencia de acción normativa de un GAD en asuntos territoriales equivalía a omisión inconstitucional. Estableció que la falta de regulación puede generar responsabilidad por omisión, reforzando la obligación de los GAD de actuar conforme al marco constitucional.

Doctrina sobre control y potestad normativa

Autores como Guerra coronel destacan que las decisiones modulativas de la Corte no invaden competencia legislativa, sino que armonizan normas locales con preceptos constitucionales, garantizando derechos y legitimidad jurídica. Asimismo, Moreno Andrade subraya que los órganos administrativos deben ajustar formal y materialmente sus normas a la Constitución en el art. 84 CRE.

Control concentrado y el papel de la Corte

Si bien la Corte ha reafirmado su monopolio en declarar inconstitucionalidad, también ha abierto espacio a interpretaciones más activas frente a órdenes locales, buscando garantizar el principio de supremacía y seguridad jurídica.

Fundamento constitucional

Art.- 240 de la Constitución del Ecuador: Reconoce que los GAD tienen

potestad legislativa en el ámbito de sus competencias, pero dentro del marco de la Constitución y la ley.

Art.- 425: Establece la jerarquía normativa, ubicando a las ordenanzas por debajo de la Constitución, leyes orgánicas y leyes ordinarias.

Principios de la Corte Constitucional

Autonomía no es soberanía: Los GAD, tiene autonomía administrativa, política y financiera, pero no son soberanos, sus normativas deben respetar el Marco constitucional y legal.

Principio de legalidad y jerarquía normativa: Las ordenanzas deben respetar las normas de mayor jerarquía, especialmente las leyes y la Constitución no pueden contradecirlas o sustituirlas

Reserva de ley: hay materias que sólo pueden ser reguladas por ley, no por ordenanza como el régimen de derechos, estructura del Estado, competencias nacionales, etc.

Previsión de invasión de competencias: Los GAD no pueden asumir competencias que no les han sido asignadas expresamente por la ley o por delegación.

Jurisprudencia relevante

- **Sentencia No. 58-17-IN/21**

Decisión: La Corte declaró la inconstitucionalidad parcial de una

ordenanza que fijaba el período del vicealcalde.[95]

Criterio: La regulación del tiempo de funciones del vicealcalde debe estar en la ley, no en una ordenanza. Se vulneró el principio de reserva de ley.

- **Sentencia No. 57-16-IN/20**

Tema: Facultad normativa del alcalde.

Decisión: El alcalde no tiene potestad legislativa autónoma.

Criterio: La potestad normativa corresponde al Concejo Municipal como órgano colegiado.

No se puede legislar por decreto o resolución del ejecutivo local.

- **Sentencia No. 17-18-IN/21**

Tema: Competencia sobre transporte municipal.

Decisión: La Corte reconoció la validez de la ordenanza, por estar dentro de la competencia exclusiva del GAD en movilidad.

Criterio: Cuando se trata de una competencia asignada constitucionalmente (como transporte), el GAD puede legislar mediante ordenanza.

- **Sentencia No. 36-15-IN/20**

[95] Iñiguez, Solá. *El principio de la legalidad frente al estado ecuatoriano constitucional de derechos y justicia.* Ibarra, 2017.

Tema: Gestión ambiental y falta de financiamiento estatal.

Decisión: Se reconoció que los GAD tienen competencia exclusiva en gestión ambiental, sin necesidad de costeo adicional.

Criterio: Una vez asignada una competencia por ley o por Constitución, no se requiere un acto posterior de costeo para que sea válida.

- **Sentencia No. 20-12-IN/20**

Tema: Consulta prelegislativa en ordenanzas que afecten derechos colectivos.

Decisión: Los GAD están obligados a hacer consulta prelegislativa a pueblos indígenas si sus normas afectan derechos colectivos.

Criterio: La omisión de consulta vulnera derechos constitucionales. El deber se activa incluso en el ámbito local.

La jurisprudencia constitucional ha consolidado límites claros a la potestad normativa de los GAD, basados en los principios de reserva de ley, legalidad, competencias territoriales y control constitucional. Las sentencias analizadas 54-19-IN/24, 111-20-IN/23, entre otras afirman que los GAD solo pueden expedir ordenanzas dentro del ámbito legalmente permitido, sin crear impuestos ni modificar elementos esenciales de los que no tienen competencia. En caso de omisión normativa, la Corte también ordena correcciones, fortaleciendo su rol garante del orden constitucional. Tal enfoque preserva la descentralización, sin debilitar el marco unitario del Estado, y protege la seguridad jurídica de los ciudadanos frente a normas locales que

podrían ser arbitrarias o contrarias a la Constitución.[96]

[96] Salgado, Hernán. *Guías de jurisprudencia.* Quito, 2022.

CAPÍTULO III

3 POTESTAD NORMATIVA VS POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO

3.1 Caracterización de la potestad reglamentaria del presidente y ministerios

Cuando hablamos de potestad reglamentaria evidenciamos que, dentro del marco jurídico ecuatoriano, este es uno de los elementos más fundamentales del funcionamiento gubernamental y la distribución de competencias de los órganos del Estado.

La potestad reglamentaria representa una particular importancia en el ámbito del derecho administrativo, esta es ejercida por el presidente de la República y sus ministros de Estado, mismos que en ejercicio de sus funciones se atribuyen al dictamen de reglamentos y otros actos normativos que sirven para precisar las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional.

Este poder normativo no constituye la creación de normas, sino más bien está condicionado por la ley. Es decir, la potestad reglamentaria en realidad está al servicio de la aplicación de la norma legal, lo que permite una ejecución coherente y ordenada.

Este capítulo tiene un enfoque en el análisis profundo de cómo se configura dicha potestad, sus límites, aplicaciones y el funcionamiento en nuestro Estado ecuatoriano.

Fundamento constitucional de la potestad reglamentaria

Esta potestad mencionada se encuentra respaldada por la Constitución, la cual es la cúspide en el ámbito legislativo El artículo 147, numeral 13, establece que corresponde al presidente de la República expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, siempre y cuando no las contradiga ni las altere.[97]

Este artículo manifiesta la función del reglamento con respecto a la ley, ya que se denomina claramente que esta potestad no es capaz de reinterpretar o modificar el alcance de una norma ya establecida.

Por tanto, el presidente, no toma veces de legislador cuando dicta un reglamento, sino como ejecutor de la ley. Es así que función pasa a ser clara y transparente, su función es meramente administrativa y se dirige a operar los mandatos, garantizando que estos se apliquen de manera eficaz en el Estado. Esto es una expresión del principio de legalidad, mismo que indica que todas las operaciones deben tener un respaldo legal y sujetarse en las leyes estrictamente.

Así mismo, esta potestad también la reconoce la Corte Constitucional en su jurisprudencia, que señala que los reglamentos y sus establecidos no pueden exceder los límites establecidos por la ley y que cualquier desviación puede ser motivo de control judicial[98].

Naturaleza jurídica y límites de la potestad reglamentaria

Desde el punto de vista jurídico, la potestad reglamentaria es

[97] Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
[98] Corte Constitucional del Ecuador. (2010). *Sentencia No. 001-10-SAN-CC.*

considerada como una manifestación del poder de organización y dirección que tiene la administración pública. A través de los reglamentos, el poder Ejecutivo establece normas técnicas, indicaciones, procedimientos que son necesarios para cumplir los fines previstos en la ley. Sin embargo, este poder se encuentra limitado por varios factores.

En primer lugar, tenemos al principio de legalidad, el cual impide que el reglamento cree derechos u obligaciones que no estén previamente establecidos en la ley. Como podemos analizar en las palabras del jurista (Enterría, 2000), ‘‘el reglamento es siempre una norma subordinada que sólo puede desarrollarse dentro del marco que le marca la ley’’.[99]

Es así que la potestad reglamentaria es considerada una facultad normativa secundaria, subordinada a la ley, ya que, según (Cabanellas, 2019), esta potestad ejecuta leyes mediante disposiciones, pero no innova el derecho positivo.[100] Estos puntos mencionados son cruciales, ya que por el contrario se rompería el equilibrio entre poderes y el poder Ejecutivo reemplazaría al poder Legislativo.

La existencia de esta potestad no puede servir de excusa para desbordad el marco jurídico ni para imponer condiciones nuevas o modificar el sentido de la ley, Flores y León afirman que ‘‘el reglamento no puede legislar ni establecer nuevas obligaciones o derechos que no estén ya previstos en la ley. Su función es esencialmente técnica y operativa.’’[101]

---

[99] García de Enterría, E. (2000). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas.
[100] Cabanellas, G. (2019). *Diccionario de Derecho Administrativo*. Heliasta.
[101] Flores, M., & León, R. (2021). *El control constitucional de los reglamentos ejecutivos*.

Titulares de la potestad reglamentaria en Ecuador

El artículo 147 de Constitución de la República establece que el presidente es el principal titular de la potestad reglamentaria, lo que le permite dictar reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes. También los ministros de Estado son capaces de ejercer esta facultad, aunque de manera más limitada y referida a sus respectivos ámbitos administrativos.

Según (Rodríguez Medrano, 2022), el presidente puede emitir reglamentos ejecutivos, autónomos y de emergencia, dependiendo el contenido y la necesidad política administrativa. Sin embargo, todos deben obedecer a una lógica de subordinación a la ley y no pueden incluir disposiciones contrarias a esta.[102]

Este sistema permite una distribución funcional de la potestad reglamentaria, otorgando al poder Ejecutivo las herramientas necesarias para implementar políticas públicas, pero se trata de evitar que tenga una participación paralela a la del poder Legislativo.

Por otro lado (Montenegro, 2022) recalca que los ministros de Estado solo pueden dictar normas reglamentarias internas, es decir acuerdos ministeriales, pero, estas deben estar orientadas a la organización y funcionamiento de sus respectivos ámbitos. No pueden modificar ni aumentar aspectos sustanciales de las leyes establecidas.[103]

---

[102] Rodríguez Medrano, L. (2022). *La función normativa del Poder Ejecutivo en América*

[103] Montenegro, A. (2022). *Principio de legalidad y potestad normativa en el Estado ecuatoriano*. Universidad de Cuenca.

Clasificación y efectos de los reglamentos

Dentro del sistema jurídico ecuatoriano, los reglamentos cumplen una función esencial para el funcionamiento del aparato estatal, siendo así que es posible aplicar y desarrollar las leyes que emite el legislador de manera técnica. Tomando en cuenta esto, la potestad reglamentaria del presidente de la República no se ejerce uniformemente, al contrario, manifiesta distintos tipos de reglamentos cada uno con una función específica.

Entre estos podemos mencionar los reglamentos ejecutivos, los reglamentos autónomos y los reglamentos de necesidad o emergencia.

Los reglamentos ejecutivos son aquellos que desarrollan y precisan las leyes que han sido emitidas por la Asamblea Nacional. Su finalidad es operar una norma legal que, por su generalidad, requiere precisiones técnicas o administrativas. Menciona (Morales Gutiérrez, 2021), estos reglamentos permiten traducir los mandatos legislativos a contextos administrativos específicos, asegurando su cumplimiento eficaz.[104] En otro concepto

Sin este tipo de reglamentos, muchas disposiciones legales quedarían simplemente en teoría o letra muerta, sin posibilidades de que se implementen en la práctica.

Por otro lado, están los reglamentos autónomos, que no dependen de una ley previa, sino que se emiten en base a competencias constitucionales

[104] Morales Gutiérrez, F. (2021). *Instrumentos reglamentarios y políticas públicas en Ecuador*. FLACSO Ecuador.

o legales que han sido conferidas generalmente al presidente de la República. Estos son usados para organizar la administración pública o para establecer políticas internas del Ejecutivo.

(Larrea Holguín, 2018) indica que estos reglamentos se sustentan en la autonomía funcional del presidente para organizar y dirigir la administración, aunque no se deben invadir competencias del poder Legislativo, mucho menos afectar derechos fundamentales.[105]

La tercera categoría de reglamentos es el de emergencia, estos se emiten en situaciones excepcionales, como desastres naturales, pandemias o conmociones internas que representen peligro para la ciudadanía, esto le permite actuar al poder Ejecutivo actuar inmediatamente para preservar el orden público.

Cabe destacar que el impacto de los reglamentos no es estrictamente formal, su aplicación y vigencia se ve reflejada en la vida cotidiana de las personas, en la forma en que estas acceden a ámbitos de interés público. Por tanto, la calidad jurídica de estos reglamentos interfiere directamente en la efectividad de las políticas públicas y en la percepción de justicia que tiene la ciudadanía respecto al Estado.

Control jurisdiccional de la potestad reglamentaria

Este constituye en un componente esencial dentro del sistema de democracia y del principio de legalidad y la constitucionalidad de los derechos y la justicia en el Ecuador, este control hace énfasis a la

[105] Larrea Holguín, J. (2018). *Derecho Constitucional Ecuatoriano* (T. I). Ediciones Legales.

capacidad de los órganos jurisdiccionales, especialmente de la Corte Constitucional y los jueces del contencioso administrativo, para tener en cuenta la legalidad de los reglamentos que se emiten por el presidente o los mandatarios.

Este control es fundamental ya que radica en la necesidad de evitar que el poder reglamentario sea utilizado de manera inadecuada o se convierta en un medio para legislar indirectamente, quitando la separación de funciones entre los poderes del Estado. En un estado de derecho como el que tenemos referido, ningún poder puede estar por encima del Ejecutivo. Como afirma (Viteri, 2020), el principio de juridicidad impone que todas las normas emitidas por el poder público deben ajustarse a los límites y condiciones establecidos por el ordenamiento jurídico superior.[106]

La Constitución de la República establece expresamente que toda norma jurídica tiene que respetar la jerarquía del ordenamiento y, por tanto, ningún reglamento puede contradecir ni la ley ni la Constitución. En este sentido, el artículo 436 de la Constitución le atribuye a la Corte Constitucional la competencia de ejercer el control abstracto de constitucionalidad de los reglamentos.

Para concluir se puede afirmar que la potestad reglamentaria constituye una herramienta indispensable para la administración pública, especialmente para el poder Ejecutivo, ya que le permite a este hacer operativas y aplicables en contextos cotidianos las leyes. No obstante,

[106] Viteri, E. (2020). *Principios constitucionales y jerarquía normativa en Ecuador*. PUCE.

quedó claro que se debe mantener la jerarquía, respetar las funciones de cada poder y delimitar las acciones al principio de legalidad.

Límites constitucionales y legales a la potestad reglamentaria

Al hablar de la potestad reglamentaria, en especial del marco en el sistema jurídico ecuatoriano, es importante tener en cuenta que esta facultad no es absoluta. A pesar de que el presidente de la República, así como las autoridades del Ejecutivo, pueden emitir reglamentos para ejecutar leyes, su poder tiene delimitaciones específicas y definidas que derivan de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Con estos límites se evitan abusas y se garantiza que la norma secundaria respeta la legalidad y los derechos de los ciudadanos.

Uno de los primeros límites que se debe mencionar es el del contenido material esto significa que los reglamentos no pueden crear, modificar o derogar leyes. Su función se delimita a desarrollar lo que está establecido por el legislador. En otras palabras, los reglamentos son instrumentos técnicos de aplicación de la ley, pero no sustituyen ni alteran lo que legislador ha dispuesto. Este límite es especialmente importante en un Estado derecho como el ecuatoriano donde se separa las funciones, de manera que se evidencie uno de los pilares del sistema político y jurídico. La potestad legislativa pertenece exclusivamente a la Asamblea Nacional, mientras que el ejecutivo tiene el deber de ejecutar las normas.

Otro límite relevante es el competencial, que impide que los reglamentos interfieran con las funciones de otras ramas del poder público. Por ejemplo, un reglamento no puede regular materias que sea exclusivas

del poder judicial o del poder legislativo. Tampoco puede asignar competencias a instituciones o modificar la estructura del Estado sin base legal.

Además, existen límites formales y procedimentales. Para que un reglamento tenga validez, debe respetar ciertas formalidades básicas, como la publicación oficial, la motivación jurídica y la congruencia con la ley que desarrolla de hecho, la corte constitucional ha sostenido que todo acto normativo debe estar debidamente motivado, justificado y fundado en normas superiores, especialmente cuando se refiere a restricciones de derechos o a la imposición de obligaciones a los ciudadanos.

Asimismo, la motivación del reglamento también es un límite implícito, ya que obliga al ejecutivo a justificar adecuadamente las razones que lo llevaron a emitir una norma determinada esto asegura que los reglamentos no se dicten de manera arbitraria ni con base en intereses políticos sino como respuesta a necesidades reales y de interés general.

En conclusión, los límites constitucionales ilegales a la potestad reglamentaria son esenciales para preservar el equilibrio entre funciones del Estado y proteger los derechos ciudadanos en la medida que se respeten estos límites, los reglamentos podrán cumplir su verdadera función, ser operativas las leyes sin distorsionar su contenido ni usurpar funciones que corresponden al ejecutivo

3.2 Análisis de los conflictos entre los GADs y el ejecutivo.

La organización política del Ecuador se fundamenta en un modelo de

Estado descentralizado y participativo, que busca equilibrar el poder entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados (GADs). La Constitución promulgada en el 2008, reconoce a los GADs como entes con autonomía política, financiera y administrativa, pero, esta autonomía se ha convertido en el motivo de conflictos constantes con el Poder Ejecutivo debido a los temas relacionados con la distribución de competencias, asignación de recursos y diseño de políticas públicas.

Se buscó fortalecer, desde el Gobierno central, la administración de los territorios y las localidades más remotas y alejadas de los centros de poder que estaban dentro de la jurisdicción de los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Los cambios proyectados posibilitaban que el Ejecutivo tomara decisiones sobre las iniciativas, recursos, focalizaciones, incluso, en las ciudades que tenían Gobiernos seccionales pertenecientes a la oposición política. [107]

Este proceso de descentralización tiene un marco legal claro, que se basa en la Constitución en los artículos 238 al 276, regula el régimen autonómico y la Ley Orgánica del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que desarrolla dentro de ella sus principios, competencias y mecanismos de financiamiento. Igual que en la CRE, el COOTAD en su artículo 238 reconoce a los GADs como gobiernos autónomos descentralizados con personalidad jurídica y autonomía. En el artículo 261 establece las

[107] SCIELO, Desconcentración del Estado central y configuración del poder en los territorios: cambio institucional en Ecuador, 2007-2017, *Estado & comunes, revista de políticas y problemas público, 2023,* Desconcentración del Estado central y configuración del poder en los territorios: cambio institucional en Ecuador, 2007-2017

competencias exclusivas del gobierno central, mientras que los artículos 262 al 2644 definen las competencias de las provincias, cantones y parroquias.[108]

Dentro de las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales originado a partir de la descentralización es que esta entidad de derecho público es el encargado de fomentar un desarrollo sostenible de todo el territorio que se encuentra en su jurisdicción territorial, mediante la aplicación de ordenanzas que regulen políticas de gobierno cantonal para una adecuada organización, convivencia entre sus conciudadanos. Otra de las funciones que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales esenciales es la de llevar a cabo el proyecto cantonal de desarrollo y sostenibilidad sustentable de ordenamiento en toda la circunscripción territorial de manera ordenada, pues existen cantones en donde se evidencia una falta de coordinación por parte de las autoridades municipales y de la ciudadanía que esta a su vez no colabora con el desarrollo del cantón.[109]

Sin embargo, estudios como los de René Ramírez Gallegos [110] advierten que "el diseño institucional de la descentralización en Ecuador presenta vacíos y ambigüedades que facilitan tensiones intergubernamentales". A pesar, de que existe este marco legal, dentro de la práctica, la aplicación de estas normas ha sido problemática y debido a esto, muchas

[108] Registro Oficial. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Suplemento No. 303. Quito, Ecuador.
[109] Pincay, W. E. V. (2024). Análisis Jurídico de la Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en Base a los Mandatos Constitucionales. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 8(1), 3595-3607.
[110] Ramírez Gallegos, R. (2013). Ecuador: Estado, descentralización y territorio. *Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).*

competencias han sido transferidas sin los recursos adecuados, generando fricciones entre los niveles de gobierno y la falta de mecanismos en la coordinación y la resolución de los conflictos ha agravado la situación.

3.3 Causas estructurales del conflicto entre GADs y Ejecutivo

Una de las principales fuentes de conflicto radica en la alta dependencia de los GADs en las transferencias que realiza el Gobierno Central a ellos. De acuerdo al Banco de Desarrollo del Ecuador [111] más del 85% del financiamiento de los municipios proviene del Presupuesto General del Estado, esta dependencia limita la autonomía real y sujeta a la gestión local a factores fiscales y políticos nacionales. Estas transferencias que deberían regirse por criterios técnicos y legales, han estado sujetas a retrasos, recortes y decisiones discrecionales por parte del Ejecutivo que debilita la capacidad de planificación de los GADs y afecta a la provisión de servicios.

De acuerdo con Martínez [112] la descentralización en Ecuador ha sido más normativa que efectiva, pues los GADs no cuentan con mecanismos propios sólidos de recaudación.

Transferencia de competencias sin recursos

En el Art. 267 de la CRE se establece que la transferencia de competencias debe estar acompañada del respectivo financiamiento que

[111] Banco de Desarrollo del Ecuador. (2022). *Estadísticas de financiamiento a GADs*. https://www.bde.fin.ec
[112] Martínez Ruiz, C. E. (2020). Autonomía fiscal y descentralización en Ecuador: retos y perspectivas. *Revista Eutopía*, (17), 108–120. https://doi.org/10.17141/eutopia.17.2020.4568

les corresponde a ellos. Sin embargo, diversas investigaciones que se han realizado manifiestan que hay muchas transferencias hechas, pero sin recursos suficientes para lo que son necesitadas.[113]

Esto se ha evidenciado en la gestión del tránsito y transporte en los pequeños municipios, en donde la falta de capacidad técnica y financiera limita la implementación efectiva de las competencias dentro de esos sectores.

Centralismo político

El país mantiene un sistema político-administrativo, a pesar de que existe un discurso descentralizador, este sistema está fuertemente centralizado, el poder Ejecutivo controla las principales fuentes de ingresos públicos y de muchas decisiones políticas que se toman sin la participación de los gobiernos locales. Según nos señala Juan Pablo Ponce López[114], "el Ejecutivo concentra el poder de decisión fiscal y administrativa, dificultando el ejercicio efectivo de la autonomía territorial".

Interferencias político – partidarias

El uso de las transferencias como mecanismo de presión política también ha sido denunciado por alcaldes y prefectos de distintas tendencias ideológicas, además, La Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) ha reportado "retrasos sistemáticos en las asignaciones

[113] Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador. (2021). *Memoria institucional 2020–2021*. Quito: CONGOPE.
[114] Ponce López, J. P. (2018). La descentralización en el Ecuador: un proceso inconcluso. *Revista Estudios*, 24(3), 45–60.

presupuestarias a municipios que no están alineados con el gobierno central". [115]

Manifestaciones de los conflictos

- **Demandas judiciales y protestas**

En los años del 2019 y del 2022 distintas autoridades locales interpusieron demandas contra el Ministerio de Economía y Finanzas por el incumplimiento de las transferencias realizadas a los municipios, es por esto que la Corte Constitucional en la sentencia No. 9-20-CN/21, reconoció el derecho de los GADs a recibir oportunamente los recursos asignados por la ley. Además, se han producido movilizaciones de alcaldes y prefectos, especialmente en 2021, cuando se denunciaron atrasos superiores a los $1.000 millones.

- **Paralización de obras públicas**

Por la falta de recursos que han tenido los gobiernos municipales se ha provocado que muchos proyectos de infraestructura se vean detenidos o demorados, por lo que, ha afectado de manera especial a las zonas rurales y las más marginadas acentuando las desigualdades territoriales.

- **Problemas en la planificación territorial**

Muchos GADs elaboran Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial sin ninguna coordinación con los planes sectoriales del gobierno central, es por esto, que la planificación nacional y local suele

[115] Asociación de Municipalidades del Ecuador. (2022). *Informe de afectaciones por retraso de transferencias presupuestarias*. https://www.ame.gob.ec

estar desarticulada. Según Julio César Pérez Gavilánez **y** María José Herrera Romero[116], esta falta de articulación "ha generado duplicidades y conflictos en la ejecución de políticas públicas".

- **Falta de claridad en competencias concurrentes**

Debido a la pandemia del COVID-19 se evidencio la confusión institucional que había sobre las competencias en la salud pública, por un lado, se encontraba el poder Ejecutivo, que reclamaba el liderazgo exclusivo, mientras que muchos GADs asumieron las responsabilidades en la adquisición de insumos y de atención comunitaria sin respaldo normativo o financiero.

Estudios vinculantes con los conflictos entre GADs y el Ejecutivo

a) Municipios vs Ministerio de Finanzas (2020-2022)

Entre el periodo de 2020-2022, el Ministerio de Finanzas incurrió en atrasos sistemáticos en las asignaciones a los GADs. La AME y el CONGOPE alertaron que esta situación afectaba al 80% de los municipios del país, especialmente a los de menor tamaño y recaudación interna, derivando de esta situación protestas públicas y acciones legales.

b) Prefectura de Pichincha vs Ejecutivo

El Ejecutivo y la Prefectura del Pichincha por diversas ocasiones han mantenido tensiones y conflictos por el financiamiento de las obras

[116] Pérez Gavilánez, J. C., & Herrera Romero, M. J. (2020). Planificación territorial en el Ecuador: desafíos de la articulación multinivel. *FLACSO Ecuador*.

viales en esta ciudad, la prefecta de la misma ha denunciado la falta de los recursos para el mantenimiento de la red vial provincial y acusa al poder Ejecutivo de bloquear los proyectos por razones políticas que les conviene a los mismos.

Consecuencias de los conflictos entre estos dos poderes.

Los conflictos intergubernamentales entre los GADs y el Ejecutivo tienen consecuencias institucionales, sociales y económicas:

- **Pérdida de legitimidad institucional:** La ciudadanía percibe ineficiencia en la gestión pública.
- **Desigualdad territorial:** Las zonas más pobres, que dependen más de las transferencias, sufren mayores impactos.
- **Fragmentación del Estado:** Se debilita la gobernanza multinivel y la planificación articulada del desarrollo.
- **Parálisis administrativa:** Muchas competencias se ejecutan de forma limitada, afectando servicios básicos como agua potable, alcantarillado y recolección de residuos.

Propuestas para superar los conflictos

- Garantizar la suficiencia financiera, es decir, que toda la transferencia de competencias debe de ser acompañada de los recursos necesarios, rigiéndose a lo que dice la Constitución en su artículo 267, siendo necesario la reforma de la Ley de Equidad Territorial para establecer un fondo compensatorio para los GADs más vulnerables.
- Se tiene que fortalecer los mecanismos de coordinación

intergubernamental, por lo que, el Consejo Nacional de Competencias y los demás organismos debe de tener mayor capacidad técnica y operativa para resolver los conflictos, así mismo, para evaluar competencias y coordinar las políticas públicas. Por otra parte, institucionalizar mesas técnicas permanentes entre el Ejecutivo y las asociaciones de GADs.

- Se debe actualizar el COOTAD, se debe clarificar las competencias concurrentes, establecer sanciones cuando exista el incumplimiento de las transferencias e impulsar la asociatividad territorial como estrategia para el desarrollo regional.
- Fomentar la autonomía fiscal, dentro de los GADs se debe fortalecer la capacidad de generar ingresos propios mejorando la recaudación de tasas e impuestos locales.

El conflicto entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el Ejecutivo refleja las contradicciones de un Estado que, pese a su declarada estructura descentralizada, mantiene prácticas centralistas y discrecionales. La transferencia incompleta de competencias, la dependencia fiscal y la instrumentalización política del presupuesto son signos de una descentralización débil y en crisis.

Avanzar hacia un verdadero modelo de autonomías requiere voluntad política, reformas legales profundas y un rediseño institucional que garantice los principios constitucionales. Fortalecer la descentralización no es solo una cuestión administrativa, sino una necesidad democrática para construir un Estado más equitativo, participativo y eficiente.

3.4 Mecanismos de resolución de competencias: corte constitucional y CPCCS.

En el marco del Estado constitucional basado en derechos y justicia establecido por la Constitución ecuatoriana de 2008, el equilibrio entre las funciones estatales es esencial para garantizar la legitimidad, la estabilidad jurídica y la democracia. En este contexto, el ordenamiento jurídico distingue claramente entre autoridad normativa y autoridad reguladora. Sin embargo, esta distinción ha dado lugar a conflictos entre la potestad normativa y la potestad reglamentaria, especialmente entre los poderes legislativo y ejecutivo. Para resolver estas controversias, el sistema jurídico ecuatoriano cuenta con mecanismos específicos en los que la Corte Constitucional juega un papel clave, aunque el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social también puede intervenir de manera indirecta.

Diferencias entre la Potestad Normativa y la Potestad Reglamentaria en el Derecho Ecuatoriano.

Se entiende por poder normativo las facultades que la Constitución otorga a determinadas instituciones del Estado para establecer normas jurídicas que tienen fuerza de ley, es decir, disposiciones que rigen el ordenamiento jurídico en forma general, abstracta y obligatoria. Esta potestad corresponde de manera principal a la Asamblea Nacional**,** como órgano legislativo del Estado, pero también se puede ver representada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS), al momento de emitir una ordenanza con la diferencia que esta tendrá vigencia de una manera más puntual.

La potestad normativa constituye un componente esencial del principio democrático, en tanto expresa la voluntad general a través de órganos representativos y garantiza que las normas fundamentales del Estado se construyan bajo procedimientos legítimos y controlados.[117]

Por otro lado, la potestad reglamentaria es la capacidad de los órganos administrativos, principalmente el presidente de la República del Ecuador, que es la máxima representación del poder ejecutivo, de dictar reglamentos que desarrollen y precisen el contenido de las leyes. [118]

La potestad reglamentaria no implica la creación de normas con fuerza de ley**,** sino más bien la elaboración de disposiciones técnicas o procedimentales que permiten ejecutar eficazmente el mandato legal. En otras palabras, el reglamento no tiene la potestad de crear un derecho.

La distinción entre estas potestades es esencial para evitar invasiones de competencias. Cuando el Ejecutivo utiliza su potestad reglamentaria para alterar el contenido esencial de la ley, incurre en una extralimitación que vulnera la separación de funciones además del orden jerárquico.

La Corte Constitucional como Mecanismo de Resolución de Competencias.

La Corte Constitucional del Ecuador, como máximo órgano de control y vigilancia de la supremacía constitucional, tiene la competencia

[117] Jover, José. *La potestad normativa de la CNMC.* España, 2020, Revista de Administración Pública.
[118] Montalvo, Ricardo. *La vulneración a los límites de la potestad reglamentaria en Ecuador*. Ecuador, 2014, USFQ Law Review.

exclusiva para resolver conflictos de atribuciones entre las distintas funciones del Estado, es decir es la herramienta madre en la resolución de conflictos de competencias o en transgresiones de ley.

El papel de la Corte en estos escenarios no es solo jurídico, sino también político, en tanto sus decisiones pueden redefinir el equilibrio de poder entre funciones. A través de sentencias vinculantes, la Corte ha delimitado el ámbito de validez de la potestad reglamentaria, evitando que el Ejecutivo invada competencias legislativas.[119]

La Corte Constitucional no solo actúa como un tribunal técnico, sino como el garante último de la Carta Magna, con la misión de preservar el orden constitucional y la vigencia de los derechos. Es por eso y respaldado por la Constitución de la Republica del Ecuador que tiene la potestad de intervenir en conflictos entre potestad normativa y potestad reglamentaria.[120]

Por el principio de supremacía en el orden jerárquico, la Constitución de 2008 es la norma suprema del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Cuando se presentan la irregularidad en que un reglamento, producto de la potestad reglamentaria, vulnera o va en contra de una norma constitucional, la Corte debe intervenir para asegurar que ninguna norma de rango inferior vulnere los principios consagrados y reconocidos como constitucionales.

Siguiendo el principio de legalidad**,** la Corte refuerza el principio de que

[119] Gómez, Roberto. *Control de Constitucionalidad y Convencionalidad en el Contexto Global*. Ecuador, 2022, Foro: Revista de Derecho.
[120] Redrobán, Willam. *Los Principios del Estado Constitucional de Derechos y Justicia en el procedimiento legislativo en Ecuador*. Ecuador, 2021, Sociedad & Tecnología.

toda actuación del poder público debe estar fundamentada en la ley. Si el Ejecutivo emite una norma reglamentaria sin respaldo legal o que va más allá de lo descrito en la norma, se vulnera la seguridad jurídica y la confianza en un Estado de Derecho.

Como se mencionó anteriormente en el apartado 1.2, la Corte Constitucional actúa como el último garante del orden institucional. Además, es el único capacitado para resolver conflictos, manteniendo siempre el debido respeto de las limitaciones constitucionales en todas las funciones estatales. En el contexto conflictivo entre potestad normativa y potestad reglamentaria, debido a sus soluciones se construyen sus antecedentes que se vinculan a la orientación hacia las demás entidades del Estado y a los jueces inferiores sobre los límites de sus competencias, asegurando que ninguna norma de rango inferior vulnere los principios constitucionales. Esta intervención es también una garantía de derechos fundamentales: cuando un reglamento invade la potestad legislativa, puede generar disposiciones que afecten derechos sin el debate y la legitimación democrática de la Asamblea, razón por la cual la Corte interviene para blindar esos derechos frente a reglamentos ilegítimos.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como Mecanismo de Resolución de Competencias.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social posee una capacidad única para incidir, prevenir y en ciertos casos hasta encaminar conflictos relacionados con el ejercicio de ambas potestades. No lo hace desde el mandato de las leyes, sino desde la legitimidad de la

participación ciudadana, el control social y la vigilancia de la función pública. Es decir, su rol no se traduce en sentencias, pero sí en decisiones y acciones que pueden alterar el curso institucional de los conflictos jurídicos y políticos del país.[121]

Pero su influencia no termina ahí. A través del impulso de mecanismos de participación**,** como las consultas populares o las asambleas ciudadanas, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social abre espacio para que se propongan reformas legales, cambios constitucionales o nuevas políticas que, al no estar siempre articuladas con la normativa existente, pueden generar colisiones directas con reglamentos vigentes. De este modo, aunque el Consejo no tenga facultades para emitir normas, sí cataliza procesos que reconfiguran el escenario normativo del país. Su poder, en este sentido, es más social que legal, pero no por ello menos determinante.[122]

Otra contribución a la resolución de conflictos es la elaboración de informes y recomendaciones sobre las actividades de diversos organismos gubernamentales. Si estos informes revelan posibles abusos del poder ejecutivo, en el contexto de trasgresión de la normativa reglamentaria evidenciando un error o incluso abuso del poder ejecutivo, estos documentos podrían convertirse en una fuente importante de información para iniciar procedimientos ante la Corte Constitucional. Esta no es una prueba definitiva, pero proporciona

---

[121] Carrera, Frankz. *La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador.* Ecuador, 2015, Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación.
[122] Robles P., Erazo J., Trelles D. y Narváez C. *Consejo de participación ciudadana y control social transitorio del Ecuador: Destitución corte constitucional.* Ecuador, 2020, IUSTITIA SOCIALIS.

advertencias institucionales que pueden iluminar el camino hacia la regulación y el respeto por el orden jerárquico de las normas.

Por último, tiene la facultad de recibir denuncias de los ciudadanos, en particular a través de la cooperación con la Defensoría del Pueblo, lo que le permite remitir a las autoridades competentes, ya sea la Corte Constitucional o la Defensoría del Pueblo, casos de presuntas violaciones de la ley, resultantes de disposiciones inconstitucionales. El contacto directo con la sociedad no sólo democratiza el acceso al sistema de control, sino que también aumenta la legitimidad de los procedimientos posteriores.

Entonces, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social actúa como un observador institucional**,** fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas, favoreciendo los procesos formales de resolución de competencias ante la Corte Constitucional.

En definitiva, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se revela como un actor insoslayable en el contexto de los conflictos entre potestad normativa y potestad reglamentaria. Su papel no es el del juez, ni el del legislador, pero sí el de un facilitador, mediador e iniciador de procesos que terminan teniendo un impacto real en la configuración normativa del país. En una democracia participativa como la que postula la Constitución ecuatoriana, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cumple una función que va más allá de la simple vigilancia, ya que actúa como un espacio de conexión entre el poder institucional y la voluntad popular, capaz de incidir en el modo en que

se construye y aplica el derecho en Ecuador.[123]

Complementariedad en la Resolución de Conflictos.

La complementariedad funcional entre la Corte y el Consejo de Participación Ciudadana Control Social se manifiestan cuando se analizan los procedimientos que ambos emplean frente a las colisiones de competencias. La Corte se ejecuta de manera técnica, profundizando en los alcances constitucionales de cada función del Estado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se implica desde lo social y político, mediante la designación de autoridades, la promoción de la participación ciudadana y la formulación de observaciones institucionales.

En un Estado de Derecho, el fortalecimiento del vínculo entre estos órganos permitiría una mejor garantía del equilibrio de poderes**,** reduciendo la incidencia de conflictos entre normas y reglamentos que desbordan sus respectivos ámbitos de validez. Además, consolidaría la percepción ciudadana de que el Estado cuenta con mecanismos sólidos, legítimos y coordinados para evitar abusos de poder. Es decir, el verdadero control democrático se alcanza cuando los órganos de control, aunque distintos en su naturaleza, cooperan en el resguardo del orden constitucional.[124]

En conclusión, la potestad normativa se encuentra en un nivel jerárquico

[123] Jacho P., Ronquillo O. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio en el Ecuador: Facultades y Atribuciones Periodo 2018-2019*. Ecuador, 2019, RECIMUNDO.
[124] Restrepo, Ricardo. *Pugna de poderes, crisis orgánica e independiente judicia*l. Ecuador, 2014, Instituto de Altos Estudios Nacionales.

superior que la potestad reglamentaria, esto no es algo que solo se aplique en el derecho ecuatoriano, más bien es algo universal. Es por eso que será vital que se complementen de manera correcta, pero en casos donde ocurra una vulneración, trasgresión o confusión de este orden, existirán órganos que actuaran como herramientas supletorias para garantizar que no se afecte la estructura de la Constitución de cada país.

Casos emblemáticos de conflicto o cooperación normativa

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el análisis de las potestades normativas y reglamentarias es fundamental para comprender la distribución de competencias entre los distintos poderes públicos. Aunque todas estas potestades están relacionadas con la elaboración de normas, difieren en su naturaleza, alcance e impacto. El poder normativo está relacionado principalmente con la función legislativa, representada por la Asamblea Nacional y expresada a través de leyes generales, abstractas y vinculantes. La potestad reglamentaria es ejercida por el presidente de la República y, en algunos casos, por otras autoridades administrativas. Su función es modificar o completar las leyes, no cambiarlas ni oponerse a ellas.

Esta diferencia adquiere aún más importancia desde la perspectiva de la legitimidad y la jerarquía normativa, elementos esenciales del Estado de Derecho. Según la doctrina y la jurisprudencia, el derecho a regular no puede exceder del derecho a reglamentar. Como ha señalado María Eugenia López Pozo, “los reglamentos son normas secundarias, esencialmente producto de la función administrativa, fácilmente

adoptables, modificables y derogables, cuyo valor radica en la solución de problemas concretos de la administración pública"[125]. Esta subordinación también está reconocida en el artículo 425 de la Constitución del Ecuador, que establece el orden jerárquico de los reglamentos.

En la práctica ecuatoriana la línea divisoria entre ambas potestades no siempre ha sido respetada, la emisión de reglamentos que alteran o contradicen el contenido de la ley, o que regulan materias reservadas exclusivamente a la función legislativa, ha sido una constante fuente de conflicto jurídico y político, "la falta de diferenciación entre las potestades reglamentarias del Ejecutivo y las autoridades administrativas de rangos menores ha llevado a que en varios casos se pretenda superar el límite normativo de un reglamento y contradecir la ley y la Constitución"[126]

Fundamento y límites entre la potestad normativa y la potestad reglamentaria

La potestad normativa está sustentada en la soberanía popular y en el principio de representación democrática, "la ley es una manifestación de soberanía que está radicada en la nación, y cuya titularidad le corresponde solo al Estado"[127]. Por su parte, el reglamento no puede

[125] María Eugenia López Pozo, *La Potestad Reglamentaria en el Ecuador*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2013, p. 14.
[126] Cedillo Saltos, María Pía y Castillo Apolo, Jean Eduardo, *Potestad Reglamentaria en el Derecho Administrativo Ecuatoriano: Diferencias entre las Facultades del Ejecutivo y las Autoridades Administrativas de Rangos Menores*, Universidad Técnica de Machala, 2024, p. 21.
[127] Patricio Secaira, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Editorial Universitaria, Quito, 2004, p. 79.

considerarse una norma equivalente, ya que su legitimidad deriva de la ley y no de la voluntad popular directa.

Desde esta perspectiva, la potestad reglamentaria debe entenderse como un instrumento de aplicación de la ley, no como una vía para establecer nuevas reglas sustantivas. Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández afirman que "la potestad reglamentaria puede definirse como la facultad que tiene la administración pública de dictar reglamentos para hacer ejecutable la ley"[128], en el Ecuador, esta lógica está plasmada en el artículo 129 del Código Orgánico Administrativo, que reconoce al presidente de la República la potestad reglamentaria en relación con las leyes formales. Uno de los límites más relevantes es el principio de jerarquía normativa, "los reglamentos son normas subordinadas a la ley y por ende no pueden ser contrarias a éstas, a la propia Constitución o a los Tratados Internacionales"[129]. Otro límite fundamental es el material, que prohíbe al reglamento regular materias reservadas a la ley, como la creación de tributos, la tipificación de delitos o la restricción de derechos, "la administración necesita contar con un mecanismo normativo flexible que se acomode a las labores administrativas que parten de criterios técnicos"[130]. De allí que, en ciertos casos, el reglamento puede adquirir un rol relevante de cooperación normativa, siempre y cuando se mantenga dentro de los límites legales y constitucionales.

[128] Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial TEMIS S.A., Bogotá, 2008
[129] Arredondo Benítez, citado en Cedillo Saltos y Castillo Apolo, *op. cit.*, p. 25.
[130] López Pozo, *op. cit.*, p. 12.

3.5 Casos emblemáticos de conflicto y cooperación normativa en el Ecuador

Los problemas entre la normativa ecuatoriana pueden deberse a diferentes circunstancias, el primero es el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, emitido por el presidente de la República, este reglamento fue considerado válido en tanto desarrollaba aspectos técnicos de la ley sin alterar su contenido esencial, este es un ejemplo claro de cooperación normativa, en el que el reglamento actúa como complemento de la norma legal [131]

En contraste, el Reglamento Interno de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública fue criticado por establecer disposiciones que restringían derechos laborales más allá de lo previsto en la ley, configurando una extralimitación de la potestad reglamentaria. De manera similar, el Reglamento del Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura fue cuestionado por atribuirse facultades no previstas por la ley, lo cual representa un conflicto de jerarquía normativa.

Estos casos ejemplifican que la emisión de reglamentos por parte de autoridades administrativas de rangos menores también debe observar estrictamente los principios de legalidad, competencia y jerarquía. Como señala el autor Francisco Tinajero, "la facultad reglamentaria se justifica jurídicamente por la necesidad que tiene la Administración Pública de expedir normas de fácil expedición y derogación, que regulen

[131] Cedillo & Castillo, *op. cit.*, pp. 22–23.

la relación entre el administrado y el Estado[132], sin embargo, esta flexibilidad no puede ser excusa para sustituir o modificar la ley.

En todas las situaciones donde se transgreden los límites de la autoridad reglamentaria, el sistema jurídico establece mecanismos de control como la acción contencioso-administrativa por exceso de poder, no se recurrir siempre a la presentación de recursos de anulación por exceso de poder con el objetivo de debilitar el ordenamiento jurídico cada vez que las autoridades administrativas excedan los límites legales, por lo tanto, se necesita una cultura de adherencia a la jerarquía normativa desde la función administrativa

Efectos prácticos de la invasión de competencias normativas

Cuando la potestad reglamentaria excede sus límites y se superpone a la potestad normativa, se generan efectos negativos importantes para la seguridad jurídica. La creación de reglamentos que contradicen o sustituyen normas legales puede llevar a la anulación de actos administrativos, la judicialización innecesaria de controversias y una percepción de arbitrariedad en la actuación estatal. Además, se afecta el principio de reserva de ley, que garantiza que ciertos derechos solo puedan ser restringidos por normas expedidas por el órgano legislativo.

En la práctica, esto puede traducirse en conflictos laborales, controversias en procesos disciplinarios, o afectaciones a derechos fundamentales por parte de disposiciones reglamentarias inadecuadas. El impacto institucional también es significativo: se debilita la función

[132] Francisco Tinajero, citado en López Pozo, *op. cit.*, p. 12.

legislativa, se deslegitima el actuar del Ejecutivo y se compromete el control de legalidad de la administración.

Mecanismos de control frente a la extralimitación reglamentaria

Frente a los abusos de la potestad reglamentaria, el ordenamiento jurídico ecuatoriano contempla herramientas de defensa. El recurso contencioso-administrativo por exceso de poder, regulado en el artículo 306 del Código Orgánico General de Procesos, permite impugnar actos normativos cuando se considera que han excedido las competencias legales. Asimismo, la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional está disponible cuando el reglamento vulnera disposiciones constitucionales.

Sin embargo, estas vías tienen limitaciones temporales y formales. Como advierte Mora Guzmán, "la finalidad del recurso objetivo es el restablecimiento del imperio de la normatividad legítimamente establecida y que ha sido violada por la autoridad administrativa"[133] , pero si el acto no es impugnado dentro del plazo, queda firme y mantiene sus efectos, incluso si contradice la ley.

Por ello, se hace necesario reforzar los sistemas de prevención institucional, como el control previo de legalidad de los reglamentos, y promover una mayor formación jurídica en las autoridades que ejercen potestad normativa secundaria. Sólo así se podrá garantizar una adecuada armonía normativa y el respeto al principio de legalidad.

La distinción entre reglamento y acto normativo en la práctica

[133] Mora Guzmán, citado en Cedillo & Castillo, *op. cit.*, p. 27.

ecuatoriana

Un aspecto crítico para el adecuado funcionamiento del ordenamiento jurídico es diferenciar correctamente entre reglamento y acto normativo. Mientras que todo reglamento es un acto normativo, no todo acto normativo es un reglamento, "el reglamento se define como la norma de naturaleza administrativa por excelencia, cuyo origen está en la potestad reglamentaria otorgada exclusivamente al presidente" [134]

Sin embargo, otros órganos de la administración emiten normas de carácter general bajo la denominación de "reglamento", cuando en realidad carecen de dicha competencia. Esta confusión conceptual, aunque en ocasiones es inocua, puede generar nulidades jurídicas, "si no es dictado por el Ejecutivo, carece de legitimidad y legalidad en razón del órgano competente que lo expide" [135].El reconocimiento de esta diferencia resulta indispensable para evitar que órganos administrativos menores incurran en usurpaciones competenciales, que pueden dar lugar a efectos jurídicos indeseables, como la invalidación de actos o la responsabilidad administrativa de sus autoridades.

La jerarquía constitucional mal estructurada y sus consecuencias

La jerarquía normativa en Ecuador, tal como está dispuesta en el artículo 425 de la Constitución, presenta inconsistencias que debilitan el principio de seguridad jurídica. Ricardo Montalvo señala que "al ubicar en la misma categoría a todo decreto y al reglamento, los actos

[134] Ricardo Montalvo, *La vulneración a los límites de la potestad reglamentaria en Ecuador*. Law Review USFQ, Vol. 1, N.º 2, 2014, p. 40.
[135] Ibid., p. 41.

administrativos por parte del presidente se encuentran al mismo nivel que sus actos normativos"[136], lo que permite que incluso un decreto posterior revoque un reglamento anterior, contradiciendo la lógica de subordinación normativa.

Esta ambigüedad jerárquica también afecta a los gobiernos autónomos descentralizados, cuyos actos normativos son ubicados por debajo de los emitidos por el Ejecutivo central, a pesar de tratarse de órganos con competencias propias. Esta disposición constitucional, tal como se advierte en la doctrina, podría derivar en una "potencial supremacía del Poder Ejecutivo sobre los gobiernos autónomos descentralizados e incluso sobre el poder legislativo en ciertas ocasiones"[137]

La clarificación de esta jerarquía no solo es necesaria para salvaguardar el equilibrio institucional, sino también para garantizar que la ciudadanía pueda confiar en la validez, coherencia y estabilidad del orden jurídico vigente.

Conclusión

El análisis de la potestad normativa y reglamentaria en el ordenamiento jurídico ecuatoriano evidencia un problema recurrente entre los principios constitucionales del Ecuador y la práctica administrativa cotidiana, si bien la Constitución y la doctrina han delimitado con precisión el ámbito de cada potestad, en la práctica estas no se respetan en su totalidad, dando lugar a conflictos de jerarquía normativa, invasión

[136] Ibid., p. 44.
[137] Ibid., p. 47.

de competencias y vulneración del principio de legalidad.

La potestad normativa, como expresión directa de la soberanía popular y de la voluntad democrática, debe mantenerse como el mecanismo esencial para la creación de normas sustantivas, a la par que la potestad reglamentaria, aunque necesaria para la ejecución eficaz de la ley, debe operar dentro de los márgenes establecidos por el ordenamiento jurídico, sin sustituir ni modificar el contenido de las leyes, casos como los reglamentos emitidos por autoridades administrativas sin competencia o aquellos que crean derechos y obligaciones más allá de la ley, nos demuestran claramente los riesgos que conlleva un ejercicio desbordado de la función reglamentaria. La confusión conceptual entre reglamentos y actos normativos ha sido otra fuente significativa de inseguridad jurídica. La falta de exactitud en la utilización de estos términos ha causado nulidades, disputas institucionales y, en ciertas situaciones, la acumulación inapropiada del poder normativo en entidades del Ejecutivo. A esto se añade una estructura jerárquica normativa poco definida, que en la práctica puede hacer que las acciones administrativas sobrepasen a las acciones normativas de órganos constitucionales, debilitando el equilibrio de poderes.

Frente a estas problemáticas, el sistema jurídico ecuatoriano dispone de mecanismos de control, como la acción contencioso-administrativa por exceso de poder y la acción de inconstitucionalidad, no obstante, su eficacia se ve limitada por la falta de formación jurídica adecuada, la escasa cultura de legalidad en el aparato administrativo y los plazos procesales restrictivos.

3.6 Propuestas de armonización institucional y procedimental

El sistema jurídico ecuatoriano reconoce diversas formas de producción normativa dentro de la estructura del Estado, siendo dos de las más relevantes la potestad normativa y la potestad reglamentaria (López Pozo, 2013)[138]. Ambas facultades coexisten en el marco de un Estado constitucional de derechos y justicia, pero su delimitación no siempre ha sido clara. Esta ambigüedad genera tensiones entre los niveles de gobierno, especialmente entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

La potestad normativa se encuentra, por lo general, atribuida a los órganos legislativos, como la Asamblea Nacional o los concejos municipales, y consiste en la facultad de dictar normas de carácter general, abstracto y obligatorio, es decir, leyes en sentido estricto. Estas normas tienen un rango superior dentro del sistema de fuentes del Derecho y condicionan la actividad del resto de órganos estatales.

Por su parte, la potestad reglamentaria corresponde principalmente al Ejecutivo (presidente de la República, ministros, autoridades administrativas) y se concreta en la emisión de reglamentos, decretos y resoluciones que tienen como objetivo desarrollar, precisar o ejecutar las leyes, sin contradecirlas ni modificarlas. Es, por tanto, una facultad subordinada a la potestad normativa, lo que justifica su limitación constitucional y legal.

La potestad normativa es la facultad que tienen determinados órganos

[138] López Pozo, M. E. (2013). La potestad reglamentaria en el Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar.

del Estado para dictar normas con fuerza jurídica dentro del ámbito de sus competencias. En el caso ecuatoriano, los GAD tienen potestad normativa en virtud de la Constitución de 2008[139], especialmente en materias de desarrollo local, planificación territorial, y gestión de servicios públicos. Mientras que, la potestad reglamentaria se refiere a la capacidad del Ejecutivo para desarrollar y aplicar las leyes mediante normas de carácter secundario o reglamentario. Esta potestad permite la operativización de la ley, sin alterar su contenido esencial ni invadir la competencia legislativa.[140]

En la práctica, ambas potestades pueden entrar en conflicto cuando no existen líneas claras de separación competencial. Por ejemplo, una ordenanza municipal sobre control ambiental podría ser impugnada por el Ejecutivo si se considera que excede las competencias locales o contraviene disposiciones reglamentarias nacionales.[141]

La principal diferencia entre la potestad normativa y la potestad reglamentaria radica en su jerarquía y alcance. Mientras que la potestad normativa crea leyes con fuerza vinculante general, la potestad reglamentaria expide normas secundarias que complementan las leyes (Montalvo, 2023)[142]. Esta diferencia puede generar conflictos de jurisdicción y problemas de interpretación que afectan la eficacia del

[139] Constitución de la República de Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008 (Ecuador).
[140] Universidad Estatal de Milagro. (2023). Las Normas, los Principios y el Ordenamiento Jurídico.
[141] Corte Constitucional del Ecuador. (2014). La Normatividad de la Constitución. Santo Domingo: CIJC.
[142] Montalvo, R. (2023). La vulneración a los límites de la potestad reglamentaria en Ecuador. Universidad San Francisco de Quito.

ordenamiento jurídico.

Uno de los principales puntos de conflicto se encuentra en el ámbito ambiental y urbanístico, donde los GAD emiten ordenanzas sobre uso del suelo o control de actividades contaminantes, mientras el Ejecutivo desarrolla políticas nacionales mediante reglamentos y decretos. La falta de una ley orgánica clara sobre la coordinación intergubernamental ha profundizado estos conflictos.

Aunque la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) ha intentado establecer directrices para la planificación conjunta, aún quedan aspectos procedimentales difusos. A ello se suma una jurisprudencia oscilante de la Corte Constitucional, que en ocasiones ha privilegiado la supremacía del Ejecutivo en función del interés nacional, y en otras ha defendido la autonomía local. Esta falta de uniformidad impide a los GAD tener seguridad jurídica respecto al alcance de sus decisiones normativas.

Propuestas para la armonización en estos casos:

Emisión de una ley orgánica de articulación normativa

Una propuesta central es la expedición de una Ley de Coordinación Normativa e Intergubernamental, que establezca principios, mecanismos y procedimientos para la producción normativa tanto del Ejecutivo como de los GAD. Esta ley debería incluir:

- Principios de coordinación, subsidiariedad, autonomía y legalidad.
- Procedimientos de consulta interinstitucional previa a la

expedición de normas con potencial impacto interjurisdiccional.

- Mecanismos de solución de conflictos normativos, como mesas técnicas y comités paritarios.

Sistema nacional de revisión y compatibilización normativa

Se sugiere la creación de un órgano técnico-administrativo dentro del Consejo Nacional de Competencias o la Procuraduría General del Estado, encargado de revisar la compatibilidad de normas locales con las leyes y reglamentos nacionales. Este sistema actuaría con carácter preventivo y no vinculante, a fin de evitar judicialización innecesaria[143].

Capacitación técnica continua

Es necesario implementar un programa nacional de capacitación técnica para los funcionarios de los GAD y del Ejecutivo en temas de producción normativa, control de constitucionalidad y técnicas legislativas. Esto evitaría errores comunes en la redacción normativa y permitiría una mejor articulación entre los distintos niveles de gobierno.

La coexistencia de la potestad normativa de los GAD y la potestad reglamentaria del Ejecutivo es una característica estructural del Estado ecuatoriano. Sin embargo, su delimitación y articulación requieren de mayores esfuerzos institucionales y jurídicos para evitar superposiciones, vacíos y conflictos.

La armonización no implica subordinación, sino el establecimiento de mecanismos claros de cooperación y coordinación que garanticen tanto

[143] Guerrero Izurieta, D. N. (2018). La Potestad Coactiva de la Administración en el Ordenamiento Jurídico Ecuatoriano. Universidad de Especialidades Espíritu Santo.

la autonomía de los gobiernos locales como la unidad del Estado. Avanzar hacia un sistema más integrado y coherente de producción normativa permitirá no solo una mayor eficacia en la gestión pública, sino también una mejor protección de los derechos ciudadanos y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Fortalecimiento de la Coordinación Interinstitucional

Establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes órganos del Estado para asegurar una aplicación coherente y uniforme de las normas jurídicas (Arzoz Santisteban, 2014)[144] . Esto incluye la creación de comités interinstitucionales y la implementación de plataformas digitales para el intercambio de información.

Evaluación de Impacto Normativo

Implementar procedimientos de evaluación de impacto normativo antes de la expedición de nuevas leyes y reglamentos (UNAM, 2023)[145]. Esta evaluación debe considerar aspectos económicos, sociales y ambientales para asegurar que las normas sean efectivas y sostenibles.

Participación Ciudadana

Fomentar la participación ciudadana en el proceso de creación de normas y reglamentos (UNAM, 2023)[146]. Esto puede lograrse mediante consultas públicas, audiencias y mecanismos de participación en línea,

[144] Arzoz Santisteban, X. (2014). La autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros en la Unión Europea: mito y realidad. Universidad del País Vasco/EHU.
[145] UNAM. (2023). Capítulo quinto El ordenamiento jurídico.
[146] UNAM. (2023). La obligación de la armonización normativa.

lo que contribuirá a una mayor transparencia y legitimidad en el proceso normativo.

Armonización con Normas Internacionales

Asegurar que las normas nacionales estén alineadas con los estándares internacionales, especialmente en materia de derechos humanos y medio ambiente (OACDH & UIP, 2016).[147] Esto incluye la incorporación de tratados internacionales en el derecho interno y la adaptación de las normas nacionales a los compromisos internacionales.

El fortalecimiento de capacidades técnicas a través de programas continuos de formación también representa una estrategia de armonización clave. Es indispensable que tanto los funcionarios del Ejecutivo como de los GAD reciban capacitación constante en técnicas legislativas, producción normativa y control de constitucionalidad. Esto no solo reduce errores frecuentes en la redacción de normas, sino que también contribuye a una mejor articulación entre los distintos niveles de gobierno, fortaleciendo la institucionalidad democrática y el principio de legalidad.

Asimismo, la coordinación interinstitucional debe fortalecerse mediante la creación de comités y plataformas de diálogo permanentes entre los diferentes órganos del Estado. El uso de tecnologías digitales para facilitar estos procesos es un recurso moderno que puede mejorar significativamente la gestión normativa interinstitucional.

[147] Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Unión Parlamentaria. (2016). La incorporación del derecho internacional al derecho interno.

Por otra parte, la evaluación de impacto normativo se presenta como una herramienta esencial para garantizar que las nuevas normas sean sostenibles y eficaces. Estos procesos deben contemplar aspectos sociales, económicos y ambientales, asegurando que toda disposición jurídica responda adecuadamente a la realidad del país y no genere efectos adversos no previstos. La institucionalización de esta práctica permitiría optimizar la calidad de la legislación y su impacto en la sociedad.

La participación ciudadana representa otro eje importante en este proceso. La consulta pública, las audiencias legislativas y los mecanismos digitales de participación permiten que los ciudadanos influyan directamente en el proceso normativo, mejorando la legitimidad democrática de las normas emitidas. Involucrar a la ciudadanía no solo refuerza la transparencia, sino que también proporciona a los órganos normativos una visión más amplia y contextual de los problemas que se intenta normar.

Cualquier propuesta de armonización normativa debe ir acompañada de un fortalecimiento institucional. Esto implica no solo la creación de órganos técnicos, como se propone con el Sistema Nacional de Revisión, sino también el fortalecimiento del rol de instituciones existentes como la Procuraduría General del Estado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y la Corte Constitucional.

El papel de la Corte Constitucional resulta clave en la resolución de conflictos competenciales y en la interpretación de los alcances de la potestad normativa y reglamentaria. Un sistema eficaz de control de

constitucionalidad, ya sea por acción pública o por control abstracto, garantiza que las normas respeten el marco de competencias asignadas por la Constitución.

La coexistencia de la potestad normativa de los GAD y la potestad reglamentaria del Ejecutivo refleja una característica estructural del modelo de descentralización adoptado en Ecuador. Sin embargo, su operatividad requiere de mecanismos institucionales que delimiten con claridad las competencias y promuevan la cooperación jurídica. Armonizar estas potestades no significa establecer jerarquías indebidas, sino construir un sistema coherente de producción normativa que respete la autonomía local sin debilitar la unidad del Estado.

En conclusión, avanzar hacia un marco normativo más integrado demanda reformas legales, fortalecimiento institucional y una cultura de diálogo intergubernamental. Solo así se podrá garantizar la seguridad jurídica, la eficacia del ordenamiento legal y la protección de los derechos ciudadanos en todos los niveles del Estado ecuatoriano.

CAPÍTULO IV

4 EXPERIENCIAS COMPARADAS EN EUROPA SOBRE DESCENTRALIZACIÓN NORMATIVA

4.1 El modelo federal alemán: competencias legislativas y reglamentarias

El sistema federal de Alemania se considera una de las maneras más elaboradas y organizadas de gobernanza en Europa, destacándose por la distribución equitativa del poder entre el gobierno central y las entidades federativas.

El objetivo de la investigación sobre este sistema es comprender cómo se distribuye, utiliza y regula el poder. Examinar los aspectos legislativos y normativos del sistema federal alemán resulta fundamental para entender de qué manera las estructuras colaborativas y autónomas facilitan un equilibrio eficaz entre la cohesión y la pluralidad en un estado federal.

En el continente europeo, existen diversas naciones que adoptan distintos tipos de modelos, que abarcan desde sistemas centralizados unitarios hasta sistemas federales con un alto grado de autonomía regional. Alemania, reconocida como una de las federaciones más destacadas, presenta un ejemplo interesante de descentralización normativa, especialmente en lo que respecta a poderes legislativos y regulatorios.

4.2 Historia y evolución del federalismo en Alemania.

Cuando se redactó la Ley Principal, no existía ningún poder central en Alemania basándose en una antigua tradición de federalismo en el país, fueron las dos fuentes de mayor influencia, los líderes gubernamentales de los territorios (estados federativos) y los comandantes militares de las potencias aliadas, quienes destacaron significativamente el carácter federal del sistema.[148] Alemania fue, entre los principales pueblos europeos, la nación que más tarde alcanzó su unificación como Estado. Es difícil categorizar una única estructura federal, como el Imperio Alemán (hasta 1806), la Confederación del Rin bajo Napoleón y la Confederación Alemana desde 1815, tipos tradicionales de uniones de estados o estados federativos. Tras la derrota en la Segunda Guerra Mundial, Alemania fue dividida en zonas de ocupación, y en 1949 se establecieron dos estados: la República Federal de Alemania (Alemania Occidental) y la República Democrática Alemana (Alemania Oriental).[1]

La Ley Fundamental de 1949 de la Constitución de Alemania Occidental estableció un sólido sistema federal, repartiendo las autoridades entre el gobierno federal y los estados, fomentando la autonomía y la colaboración regional entre niveles de gobierno. La historia del federalismo alemán refleja una evolución desde estructuras descentralizadas medievales, pasando por un sistema consolidado en la República Federal, hasta adaptarse a los cambios políticos y la reunificación, consolidándose como un modelo de equilibrio entre la

[148] BEYME, K. V. (10 de 1980). EL FEDERALISMO EN LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA. 19. Obtenido de ElFederalismoEnLaRepublicaFederalAlemana-26632.pdf

autoridad central y la autonomía regional.

Organismos y órganos del poder federal y regional

La Constitución estipula que el poder estatal proviene del pueblo. Este poder recae en el Parlamento alemán, que comprende el Bundestag (la cámara baja del Parlamento alemán) y el parlamento de cada estado federal, por un período de un ciclo electoral El poder del Estado se divide entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, siendo este último responsable de garantizar la justicia. Esta separación de poderes es esencial para una democracia y está firmemente consagrada en la Constitución alemana. El poder legislativo está formado por el Parlamento y el poder ejecutivo está formado por los gobiernos. El poder judicial desempeña un papel clave porque los jueces de los tribunales federales y estatales actúan de forma independiente y toman decisiones basadas en los estatutos. El tribunal supremo de Alemania es el Tribunal Constitucional Federal, que es responsable de garantizar el respeto a la Constitución. Además, todas las demás instituciones estatales están sujetas a la jurisprudencia de los 16 jueces constitucionales.[149]

El jefe de Estado, sea hombre o mujer, es la figura ceremonial más alta de Alemania. El siguiente nivel en la jerarquía protocolar es el líder del Bundestag (la cámara baja del parlamento alemán), que también puede ser hombre o mujer. El jefe de Estado está representado por el presidente del Bundesrat (Consejo Federal). El cargo lo ocupa anualmente el primer ministro de uno de los 16 estados federados. El papel más

[149] Deutschland, T. ü. (s.f.). Tatsachen über Deutschland. Obtenido de https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/politica-alemania/sistema-politico

influyente en la política es el del Canciller Federal, quien también establece las directrices del gobierno. Asimismo, el presidente del Tribunal Constitucional Federal, el tribunal más alto de Alemania, es considerado uno de los representantes más importantes[150].

Competencias legislativas en el sistema federal alemán

Alemania es una federación de dieciséis estados, cada uno de los cuales disfruta de un grado considerable de autonomía. Alemania tiene un sistema legislativo bicameral, donde cualquier ley federal requiere la aprobación tanto de la cámara baja, el Bundestag (cámara baja del parlamento), como de la cámara alta, el Bundesrat (Consejo Federal), que agrupa a los estados, es el ente que representa a los estados. Este mecanismo garantiza que los estados tengan voz y voto en la elaboración de leyes federales.

La siguiente sección analiza la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo en el contexto de la actividad legislativa. Los temas que se tratarán en la segunda parte incluyen la conexión entre el derecho y otras fuentes del derecho, la necesidad de regulación jurídica y la extensión regulatoria de las normas jurídicas.[151] En términos de la estructura constitucional a nivel federal, la participación directa de los ciudadanos de los estados en la legislación es la más activa. Además de la opción de "iniciativa legislativa" mencionada anteriormente, muchas constituciones regionales también incluyen disposiciones relacionadas

[150] TU VENTANA ALEMANIA. (s.f.). Obtenido de https://www.deutschland.de/es/topic/politica/republica-federal-de-alemania

[151] MUÑIZ, E. D. (s.f.). El procedimiento legislativo en la República Federal Alemana. Obtenido de file:///C:/Users/Admin/Downloads/Dialnet-ElProcedimientoLegislativoEnLaRepublicaFederalA

con los referendos.

El jefe de Estado, sea hombre o mujer, es la figura ceremonial más alta de Alemania. El siguiente nivel en la jerarquía protocolar es el líder del Bundestag (la cámara baja del parlamento alemán), que también puede ser hombre o mujer. El jefe de Estado está representado por el presidente del Bundesrat (Consejo Federal). El cargo lo ocupa anualmente el primer ministro de uno de los 16 estados federados. El papel más influyente en la política es el del Canciller Federal, quien también establece las directrices del gobierno. Asimismo, el presidente del Tribunal Constitucional Federal, el tribunal más alto de Alemania, es considerado uno de los representantes más importantes[152]

Existen variaciones entre los diferentes Estados principalmente en lo que concierne a los quórums requeridos para que un plebiscito sea admitido. Según la Constitución de Bremen, se requiere que más de la mitad de los votantes participen en el referéndum.

Sin embargo, en los Estados de Berlín, Hamburgo y Baja Sajonia, actualmente no existen mecanismos de participación democrática directa en el proceso legislativo. Hasta el momento, no se han realizado referendos sobre propuestas de leyes para modificar o anular leyes ordinarias en estos Estados. En contraste, se han llevado a cabo referendos sobre cambios en las respectivas constituciones regionales en Hesse en dos ocasiones y en Baviera en tres ocasiones.

[152] lbornoz, A. J.-B. (s.f.). El federalismo en EEUU y en Alemania. En A. Jiménez, Organización territorial de los Estados europeos (Vol. I). file:///C:/Users/Admin/Downloads/IV+Monografico+Vol.+I.+Antonio+Jimenez-Blanco%20(1).pdf. Obtenido de El federalismo en EEUU y en Alemania

Diferencias y similitudes con el federalismo en otros países EEUU, Alemania Y ESPAÑA.

Se analiza comparativamente ambos modelos federales para extraer lecciones útiles aplicables al caso español. Destaca que, aunque Estados Unidos y Alemania comparten principios federales básicos, como la existencia de entidades con autonomía política, competencias propias y estructuras institucionales, sus modelos son sustancialmente distintos. El sistema estadounidense se basa en un federalismo dual, caracterizado por una clara separación entre el gobierno federal y los Estados, con competencias bien delimitadas y un alta

independencia legislativa y fiscal. Por otro lado, Alemania adopta un federalismo cooperativo, donde los Estados participan activamente en el proceso legislativo federal a través del Bundesrat (Consejo Federal), y colaboran en la aplicación de leyes federales, lo que implica una mayor interdependencia y coordinación entre niveles de gobierno.

A partir de estas diferencias, el autor plantea que, en España, aunque no es formalmente un Estado federal, presenta similitudes funcionales con ambos modelos, especialmente en su alto grado de descentralización.

Sin embargo, también evidencia carencias estructurales, como la falta de una cámara territorial eficaz o de mecanismos sólidos de cooperación y participación autonómica. Por ello, considera que el estudio del federalismo estadounidense y alemán puede ser una herramienta valiosa para orientar una posible reforma de los Estatutos de Autonomía, con el fin de clarificar competencias, reforzar la colaboración intergubernamental y avanzar hacia un modelo más coherente y

eficiente.

En conclusión, el modelo político de Alemania representa un ejemplo de federalismo armonioso, donde existen entidades específicas en cada jerarquía que garantizan la representación, la creación de leyes, la ejecución y la justicia. El método legislativo en Alemania asegura un balance entre el poder federal y los estados federales, lo que permite su involucramiento real en la elaboración de leyes. La intervención del Bundesrat (Consejo Federal), es crucial para que los estados federales puedan afectar las normativas nacionales, favoreciendo un sistema de colaboración y equilibrio en la federación alemana.

4.3 La autonomía normativa en España: comunidades autónomas y municipios153

España representa uno de los casos más ilustrativos del tránsito desde un Estado centralizado hacia un modelo descentralizado en Europa. Esta evolución no fue inmediata ni uniforme, sino el resultado de procesos históricos, políticos y sociales que culminaron con la promulgación de la Constitución de 1978, tras la caída del régimen franquista. A partir de entonces, se configuró un modelo de Estado autonómico que, sin alcanzar la formalidad de un Estado federal, sí permitió una significativa redistribución del poder normativo y político.

Este nuevo paradigma reconoce la existencia de diversas realidades nacionales y regionales dentro del Estado español, muchas de las cuales poseen características culturales, lingüísticas y jurídicas propias. El

[153] Baño, León. Autonomía y competencias locales, INAP, 2020,

reconocimiento de la autonomía política y normativa de las Comunidades Autónomas (CC.AA.), junto con el fortalecimiento de la autonomía local, supuso una transformación profunda en la estructura del poder público. Hoy en día, la legislación en España se produce en múltiples niveles, con competencias compartidas y diferenciadas, lo que constituye un ejemplo de gobernanza multinivel.

El diseño constitucional de 1978 introdujo un cambio estructural en la organización territorial del Estado. Por primera vez se reconoció de manera explícita el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, plasmado en el artículo 2 de la Carta Magna. Este artículo se convierte en el pilar normativo del modelo autonómico, articulado a través del Título VIII, que establece la división territorial del Estado y las bases del sistema competencial.[154]

El artículo 137 dispone que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas, todas con capacidad de autogobierno para la gestión de sus respectivos intereses. Este principio se ve desarrollado en los artículos 143 y 151, que habilitan el proceso de creación de las comunidades autónomas, diferenciando entre una vía ordinaria (más gradual) y una vía rápida, especialmente diseñada para comunidades con identidad histórica como Cataluña, País Vasco y Galicia.

Asimismo, el artículo 148 enumera las materias que pueden ser asumidas por las autonomías, mientras que el artículo 149 delimita las

[154] Lucarelli, Alberto. El Libro blanco sobre la reforma de la autonomía local en España, 2005,

competencias exclusivas del Estado. Este reparto permite la coexistencia normativa de leyes estatales y autonómicas, en función del nivel de competencias otorgadas, lo que ha configurado un complejo sistema jurídico de distribución territorial del poder.[155]

Potestad normativa de las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas ejercen su autonomía normativa principalmente mediante sus Parlamentos autonómicos, los cuales tienen capacidad para dictar leyes dentro de su marco competencial. Esta potestad no solo se traduce en facultades administrativas, sino en la creación de normas con fuerza de ley, lo que les otorga una posición relevante en el sistema jurídico español.

Cada comunidad cuenta con un Estatuto de Autonomía, que es su norma institucional básica y que funciona como una "constitución regional". En él se establecen sus competencias, su organización institucional, su sistema electoral y las relaciones con el Estado. A partir de estos estatutos, las comunidades pueden legislar en materias como educación, sanidad, ordenación del territorio, vivienda, cultura, medio ambiente, entre otras.

El grado de autonomía normativa, sin embargo, no es igual en todas las regiones. Algunas comunidades, como País Vasco y Navarra, gozan de regímenes forales especiales que incluyen competencias fiscales propias, lo que ha generado una dinámica asimétrica en la descentralización española. Esta asimetría, aunque justificada

[155] Vilalta, Maite. Las transferencias de las Comunidades Autónomas a los gobiernos locales en España desde una perspectiva de federalismo fiscal, 2017,

históricamente, ha suscitado debates sobre igualdad territorial y cohesión del Estado.

Las comunidades autónomas también participan en la formación del Derecho mediante el recurso de inconstitucionalidad, el conflicto de competencias y la legislación de desarrollo, siendo el Tribunal Constitucional el órgano encargado de resolver controversias entre niveles de gobierno.[156]

La autonomía normativa en el ámbito local: municipios y su papel regulador

La autonomía local en España se sustenta principalmente en el artículo 140 de la Constitución, que garantiza la gestión independiente de los asuntos propios por parte de los municipios. Esta autonomía se desarrolla legislativamente en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece el marco general para la organización y funcionamiento de los municipios, diputaciones, cabildos y consejos insulares.

Los municipios pueden dictar ordenanzas y reglamentos en materias de competencia local, como servicios sociales, urbanismo, limpieza, medio ambiente, transporte urbano, seguridad ciudadana, entre otros. Aunque estas normas no tienen rango de ley, sí poseen fuerza vinculante en su ámbito territorial y contribuyen a la construcción de un ordenamiento jurídico complejo, donde lo local también regula.

[156]Blanch, Jordi. Descentralización y autonomía en el sistema educativo en España, 2011,

A pesar de ello, los entes locales enfrentan varias limitaciones: su autonomía está supeditada a los marcos legales estatales y autonómicos, y sus recursos financieros son habitualmente escasos, lo que reduce su capacidad de acción. La descentralización fiscal ha sido uno de los grandes temas pendientes en la consolidación de la autonomía municipal.[157]

La relevancia de los municipios ha crecido notablemente en las últimas décadas, especialmente en la prestación de servicios públicos esenciales y en la implementación de políticas de proximidad, como aquellas relacionadas con el desarrollo urbano sostenible, la gestión de la emergencia climática, y la cohesión social.

Asimetría territorial y desafíos de coordinación

Una característica distintiva del modelo español es su marcada asimetría competencial, es decir, no todas las comunidades tienen las mismas competencias ni los mismos niveles de autogobierno. Esto se debe tanto a razones históricas como al ejercicio dispar de las posibilidades que ofrece la Constitución. Las comunidades históricas han asumido competencias de manera más amplia, mientras que otras regiones han optado por modelos menos desarrollados.[158]

Este carácter desigual ha generado múltiples tensiones, especialmente en contextos de reivindicación identitaria, como ocurre con Cataluña y el País Vasco, que han solicitado incluso referendos de

[157] Pérez, Rafael. La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): Autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior, 2014,
[158] Badía, Fernando. Las comunidades autonómicas y las preautonómicas en España,

autodeterminación o mayores niveles de soberanía política.

Desde el punto de vista normativo, la asimetría también produce fragmentación jurídica, lo que puede dificultar la seguridad jurídica y el principio de igualdad. Por ejemplo, una misma política pública puede variar significativamente según la comunidad, lo que impacta en la equidad del acceso a servicios o derechos fundamentales.

Para contrarrestar este fenómeno, se han desarrollado mecanismos de coordinación intergubernamental, como las Conferencias Sectoriales, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, o la Conferencia de presidentes. Sin embargo, estos mecanismos han sido frecuentemente criticados por su escasa capacidad vinculante y su limitada eficacia en la resolución de conflictos.

Evaluación del modelo: fortalezas y áreas de mejora

El modelo español de descentralización normativa presenta numerosos logros. Entre sus fortalezas destacan:

- El reconocimiento y protección de la pluralidad cultural y lingüística del país.
- La proximidad entre ciudadanos y normas, que favorece una mayor legitimidad democrática.
- La adaptación normativa a realidades específicas, lo que permite políticas públicas más eficaces.

No obstante, también enfrenta problemas estructurales:

- La falta de una reforma profunda que homogenice y clarifique el

sistema competencial.

- El riesgo de desigualdades territoriales derivadas de una asimetría mal gestionada.
- La politización de los conflictos territoriales, que en ocasiones obstaculiza el diálogo institucional.

A nivel local, persisten desafíos como la infrafinanciación municipal, la necesidad de profesionalización de la administración local y la mejora en los canales de participación ciudadana.

El papel del Tribunal Constitucional y la delimitación normativa

Dentro del entramado institucional español, el Tribunal Constitucional (TC) desempeña un rol crucial como garante del equilibrio entre los poderes legislativos del Estado y las comunidades autónomas. Su función consiste en resolver los conflictos competenciales que surgen cuando diferentes niveles de gobierno reclaman la titularidad normativa sobre una materia determinada.[159]

El TC interviene a través de diversas vías:

- Recursos de inconstitucionalidad: interpuestos por el Gobierno central, los gobiernos autonómicos o un número determinado de parlamentarios contra normas que se consideren contrarias a la Constitución

- Conflictos de competencias: tanto positivos (cuando dos órganos afirman ser competentes sobre una misma materia) como

[159] Ramón, Martín. La autonomía local y el sistema normativo español,

negativos (cuando ambos rechazan su competencia).

- Cuestiones de inconstitucionalidad: planteadas por jueces y tribunales en el marco de un proceso judicial si consideran que una norma aplicable puede ser contraria a la Constitución.

El Tribunal ha sido clave en la interpretación dinámica del bloque de constitucionalidad, que no solo incluye la Constitución, sino también los Estatutos de Autonomía, a los que otorga un valor cuasi-constitucional dentro del ordenamiento. Así, sus sentencias han configurado, de facto, una jurisprudencia constitucional del modelo autonómico, delimitando materias como sanidad, educación, medio ambiente o derecho civil.

Influencia del modelo europeo y principios del derecho de la Unión Europea

El modelo autonómico español no se desarrolla en aislamiento, sino que interactúa constantemente con el marco jurídico de la Unión Europea (UE). Aunque la UE no impone una estructura territorial específica a los Estados miembros, sí promueve valores y principios que influyen indirectamente en la descentralización normativa.[160]

[161]Algunos de los principios clave del Derecho de la UE que inciden en el modelo español son:

- Principio de subsidiariedad: Establece que las decisiones deben

[160] Salvador, Mayte. Régimen jurídico de la provincia en los estatutos de autonomía y en las leyes de relación de las comunidades autónomas con las entidades locales de su territorio. Análisis de las comunidades autónomas pluriprovinciales de régimen común,
[161] Cendón, Antonio. Los principios, valores y objetivos de la Unión Europea,

adoptarse en el nivel más próximo posible al ciudadano, siempre que ese nivel pueda ejercer eficazmente la competencia. Esto refuerza la lógica de descentralización política y administrativa.

- Principio de proporcionalidad: Las acciones de las instituciones europeas deben limitarse a lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Esto evita interferencias indebidas que pudieran afectar las competencias internas de los Estados o sus regiones.
- Derecho a la diferencia regional: A través del Comité Europeo de las Regiones, la UE reconoce el papel de los entes subestatales, dándoles voz consultiva en políticas que les afectan. España participa activamente en este órgano a través de representantes autonómicos y locales.
- Asimismo, los fondos estructurales europeos han contribuido a reforzar el papel de las comunidades autónomas y los municipios como gestores de recursos públicos, especialmente en políticas de cohesión territorial, innovación y sostenibilidad.

Esta interacción entre el marco autonómico interno y el contexto comunitario europeo impulsa una "europeización del regionalismo español", que añade un nivel adicional de complejidad y cooperación normativa.[162]

Conclusión

La descentralización normativa en España ha permitido el surgimiento de un modelo de gobernanza plural, en el que conviven distintos niveles

[162] Sarrión, Joaquín. El derecho de la unión europea

de autoridad legislativa. Las Comunidades Autónomas han ejercido un papel central en la reconfiguración del poder territorial, mientras que los municipios han consolidado su rol como gestores de la cotidianidad ciudadana.

Sin embargo, este modelo sigue en construcción. La necesidad de reformas que fortalezcan la coordinación intergubernamental, que redistribuyan recursos de manera equitativa, y que refuercen el papel de las entidades locales es un imperativo para asegurar su sostenibilidad. La experiencia española pone de relieve tanto el potencial como los límites de la descentralización en un Estado compuesto, y ofrece lecciones valiosas para otros países europeos que se enfrentan a dilemas similares en materia de articulación territorial del poder.

4.4 Italia y la articulación entre estado y regiones.

Italia se configura como una República "una e indivisible", según la Constitución de la República Italiana (1947), la cual reconoce y promueve las autonomías locales especialmente la regional. Este principio genera un equilibrio entre unidad estatal y respeto por las diferencias tanto culturales como territoriales del país, a diferencia de Alemania, país que optó por un Estado federal. Italia adopta un sistema regional donde las regiones cuentan con autonomía legislativa, administrativa y financiera dentro de los límites establecidos por la Constitución[163].

La ruta hacia la implementación de este modelo ha sido progresiva,

[163] Costituzione della Repubblica Italina, 1947,

iniciando por la proclamación de la República en 1946 hasta la implementación efectiva de los gobiernos regionales en 1970, y posteriormente en la reforma del Título V de la Constitución en 2001. Sin embargo, la articulación entre Estado y regiones no ha estado exenta de tensiones, sobre todo cuando se trata del reparto de competencias, los conflictos jurisdiccionales y las desigualdades entre regiones. En el presente ensayo se analizará como se estructura esta relación de poder, los mecanismos de coordinación existentes, los principales desafíos y los posibles escenarios de reforma institucional en el modelo italiano actual.

Origen y evolución del regionalismo italiano

La evolución de las Regiones en Italia puede ser divida en un esquema de cuatro etapas: Comenzando por la Constitución Republicana, seguido del inicio de la experiencia con las Regiones de estatuto especial, la activación y consolidación de las Regiones de autonomía ordinaria y la reforma constitucional del bienio 1999-2001.

Desde la Constitución Republicana de 1947, el principio de autonomía se convierte en uno de los ejes fundamentales del sistema constitucional Costituzione della Repubblica italiana (1947). Es así como una de las primeras propuestas para el gobierno italiano tenía el objetivo de disminuir la uniformidad de la organización administrativa del Estado, teniendo como consecuencia la decisión de extender la reorganización institucional del Piamonte a todo el territorio italiano, debido a que en palabras del propio ministro "se conciliaría la regulación de varias partes de Italia a la unidad legislativa de toda la Nación". Posterior a ello y de

la segunda guerra mundial, se plantearía una segunda propuesta que buscaba dar solución política al Tratado de Saint Germain realzando la conexión de Italia con los territorios que habían sido parte del imperio austrohúngaro[164].

Sin embargo, ninguna de las dos propuestas ofrecía resultados concretos demostrando la incapacidad de los partidarios en la descentralización política al no poder hacer realidad sus proyectos y no adecuar el consenso necesario en ellos. No fue hasta 1970 en donde se instalaron los consejos regionales y se establecieron los gobiernos regionales.

Gracias a la reforma del Título V de la Constitución en 2001, debido a la necesidad de descentralizar el poder y aproximar la toma de decisiones por parte de los ciudadanos, el modelo italiano se basa en una organización regional que a pesar de ser autónoma depende del marco constitucional estatal.

Las Regiones de autonomía especial

Tras la caída del fascismo y el nacimiento del ordenamiento republicano, las primeras regiones instituidas fueron las Regiones de autonomía especial: siendo tres de estas creadas en atención a las particularidades lingüísticas y étnicas de la población (Valle de Aosta, Trentino-Alto Adile, Friuli Venecia Giulia); las dos restantes se constituyeron para bloquear tendencias separatistas (Sicilia) o por las particulares condiciones de aislamiento y retraso económico y social (Cerdeña)[165]. Es decir, la especialidad de estas cinco Regiones se da

[164] *Ibíd.,*
[165] Rolla, Giancarlo. El *desarrollo del regionalismo italiano.* Milano, 2004, ReDCE,

principalmente para el reconocimiento de:

a) Su capacidad legislativa en sectores materiales vedados en la Regiones ordinarias;
b) Específicos poderes políticos, administrativos y jurisdiccionales para los órganos regionales;
c) Procedimientos autónomos y formalmente distintos en las relaciones con el Estado central como determinación de las funciones administrativas, recursos financieros que deban ser transferidos a cada región, etc.
d) Y, de particulares formas de participación en la actividad del Estado central.

Sin embargo, aunque Italia afirma el reconocimiento constitucional de algunas Regiones de autonomía especial muchas de las motivaciones que sustentaban su regionalismo diferenciado se han diluido.

Las Regiones ordinarias

Si bien las regiones ordinarias son una de las principales innovaciones introducidas por la Constitución Italiana de 1948, la institucionalización y el funcionamiento de estas regiones se vieron atrasadas hasta 1970. Teniendo un total de quince regiones ordinarias, en donde cada una dispone de un estatuto que establece los principios fundamentales de su organización, funcionamiento y competencia[166].

Dichos estatutos contienen naturaleza legislativa, aunque se deban

[166] Tornos Mas, Joaquin. *Descentralización municipal y participación ciudadana.* Revista de la Administración Pública, 1976,

respetar los principios y normas de la Constitución. De esta manera pueden definir su forma de gobierno, el sistema electoral regional y la estructura de sus órganos institucionales.

Ahora, en cuanto a su organización política, las regiones ordinarias cuentan con tres órganos principales: el Consejo Regional (función legislativa), la Junta Regional (función ejecutiva) y el presidente de la Región. Estos órganos son elegidos democráticamente, aunque desde la reforma de 1999-2001, se introdujo la elección directa del presidente de la Junta Regional, así como mecanismos para reforzar la estabilidad del gobierno regional[167].

En cuanto a sus competencias, las regiones ordinarias poseen potestades legislativas y administrativas limitadas. Sin embargo, la reforma a Título V de la Constitución del 2001 amplió significativamente las mencionadas competencias estableciendo de este modo que las materias (legislativas y administrativas) no están exclusivamente reservadas al Estado y que, por lo tanto, pertenecen a las regiones.

En cuanto al estado financiero, estas regiones tienen capacidad limitada y dependen en gran medida en transacciones con el Estado. Por último, las regiones ordinarias italianas si bien están dotadas de autonomía legislativa, financiera y administrativa en el marco unitario de su Estado, persisten los límites que impiden su plena equiparación con las regiones de estatuto especial o con los modelos federales[168].

---

[167] Pizzorusso, Alessandro. El poder reglamentario en la nueva ley italiana de ordenación del gobierno. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, 1989,
[168] Rolla, Giancarlo. *La distribución competencial entre los distintos entes territoriales autónomos en Italia a raíz de la reforma constitucional del 2001.* Cladista, 2002,

Distribución de competencias entre Estado y regiones

Tras la reforma del artículo 117 de la Costituzione della Repubblica italiana (1947), se estableció una triple clasificación de materias:

1. Aquellas de competencia exclusiva del Estado (defensoría, relaciones externas, etc);
2. Las de competencia concurrente, y;
3. Las de competencia residual, que corresponden exclusivamente a las regiones.

Este sistema en teoría parece fácil de comprender, sin embargo, al llevarse a cabo en la práctica se han encontrado múltiples controversias[169]. Por lo tanto, la Constitución juega un papel importante en cuanto a la interpretación de las competencias, al ser pocos los casos en los que se han solapado leyes estatales y regionales como, por ejemplo: la gestión en la pandemia del COVID-19 en 2020 que, aunque puso en evidencia las dificultades de coordinación, mediante el decreto del gobierno central para aplicar medidas generales, varias regiones impusieron restricciones adicionales o contradictorias, generando incertidumbre y desigualdad entre los ciudadanos. Siempre teniendo en cuenta, claro, el principio de lealtad institucional, el cual se encuentra consagrado en artículo 120 de la Costituzione de lla Repubblica Italiana (1947).

Indicando la exigencia de la colaboración entre los distintos niveles de gobierno, aunque en muchos casos la competencia se ve envuelta en

[169] Schillaci, Angelo. *El sistema constitucional de Italia.* Revista de derecho constitucional europeo, 2010,

conflicto debido a la falta de órganos eficaces de coordinación institucional, los cuales han dificultado la participación armoniosa entre el Estado y las regiones.

Por otro lado, en los últimos años, algunas regiones ordinarias como Lombardia, Veneto y Emilia Romaña han solicitado una mayor autonomía mediante el mecanismo de "autonomía diferenciada" estipulado en el artículo 116.3 de la Costituzione della Repubblica Italiana (1947). El cual permite un modelo en el que las regiones ordinarias asumirán competencias adicionales, de la misma manera en la que funcionan las regiones especiales, generando así un gran debate acerca en cuanto a la equidad territorial y el riesgo de acentuar las brechas existentes entre el norte y el sur de la nación italiana.

De este modo la discusión sobre la autonomía diferenciada ha revivido la crítica al sistema actual ya que, mientras algunas regiones reclaman tener aún más autogobierno, otras, sin embargo, temen la desintegración del principio de igualdad entre los ciudadanos. Siendo así la articulación del Estado con otras regiones especiales y de las que buscan diferenciación lo que representa uno de los principales retos del modelo regional italiano[170] (Ferrari, 2014).

Conflictos del modelo regional italiano y perspectivas sobre el sistema

Como ya sabemos, el modelo italiano fue consolidado tras la reforma a la Constitución en el 2001, la cual ha generado tanto importantes

[170] Ferrari, Giuseppe. *Estado de derecho, Estado autonómico y energías renovables en Italia.* Revista de Estudios de la Administración local y autonómica, 2014,

avances en cuanto a la descentralización como en el reconocimiento de la autonomía territorial, sin embargo, es esta misma estructura la que ha dado lugar a la llegada de varios conflictos sistemáticos que cuestionan la coherencia y de igual manera la eficiencia del sistema aplicado. El principal problema encontrado es la ambigüedad en la distribución de las competencias entre el Estado y las regiones[171]. Ya que si bien la Constitución, tras su reforma, reconoce que las regiones ordinarias tienen competencias legislativas en cuanto a materias no correspondientes al Estado, la definición de otras materias es algo vaga e inconclusa, siendo mayormente objeto de discusión.

De igual manera, a ello se le suma el déficit de coordinación entre los niveles de gobierno debido a la falta de mecanismos eficaces y estables al implementarse la cooperación institucional lo cual ha obstaculizado la aplicación uniforme de políticas públicas que han generado tensiones, sobre todo en áreas críticas como la sanidad, el medio ambiente y la educación a una escala de nivel nacional[172].

Otro conflicto latente es la asimetría regional, la cual busca adaptarse a las diferencias territoriales que han derivado en desequilibrios profundos entre las regiones del norte y del sur[173]. Por ejemplo, las regiones más ricas como Lombardía o Véneto, que han demandado

[171] Pizzorusso, Alessandro. El poder reglamentario en la nueva ley italiana de ordenación del gobierno. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, 1989,
[172] Di Dio, Francesca Rosa. *Regionalismo italiano y autonomía española: afinidades y diferencias. Comparación entre los sistemas territoriales de Italia y España, con particular referencia a la cuestión catalana ya la autonomía siciliana*, DUGIDocs, 2024,
[173] Raimondi, Salvatore. *Evolución y problemas de las regiones en Italia*. Seminario sobre la reforma del Estado regional italiano. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Dialnet, 2004,

mayor competencia y recursos, mientras que las regiones del sur continúan enfrentando dificultades tanto administrativas como económicas, reforzando de este modo las desigualdades existentes en la estructura del sistema italiano para el acceso de servicios públicos y oportunidades de desarrollo en las regiones sureñas.

Ahora bien, varios expertos han señalado que el regionalismo italiano oscila entre dos visiones contrarias así mismas. Por un lado, tenemos la visión funcionalista, centrada en conseguir una eficiencia administrativa, y luego está la visión comunitaria la cual busca reivindicar la autonomía a una expresión de identidad y cultura territorial[174]. Reflejada en la Constitución misma, esta interferencia contiene elementos de ambos enfoques dejando en claro su estado actual de desorientación teniendo como resultado un modelo estructural italiano careciente de lógica con tendencias a generar soluciones inestables, imparciales e incoherentes.

En definitiva, la estructura del sistema italiano ha formado una herramienta importante para la democratización de la gestión pública y acercar de este modo las instituciones a los ciudadanos, no obstante, al aplicarse dicho sistema se evidencia la falta de una normativa clara que en ciertos casos a derivado en la fragmentación y desigualdad de la nación italiana.

[174] Bonezzi, Adriana. *La ordenación territorial italiana.* Cuadernos de Pensamiento Político FAES, 2007,

4.5 Francia: centralismo y desconcentración con autonomía limitada

La historia del centralismo en la republica de Francia es la historia de un país que, durante siglos, lucho en establecer ideas basados es una unidad política y administrativa frente a la fragmentación feudal. Así, como lo explica el autor Darío Roldan[175] este modelo no surgió de una manera repentina, sino que surgió lentamente a partir del Antiguo Régimen, una época en donde el rey considerado monarca llego a expandirse sobre un territorio dividido por señoríos y privilegios locales Durante los siglos XVI y XVII, los reyes franceses en particular Luis XIV, conocido como el "Rey Sol", fue considerado uno de los que promovieron con firmeza esta concentración del poder. No se trataba solo de gobernar, si no de trasmitir una imagen de autoridad indivisible, donde el monarca representa a la nación en su totalidad.

Anabitarte[176] nos indica que uno de los pasos más significativos en este largo proceso lo dio el cardenal Richelie, ministro del rey, quien fue el responsable de establecer el sistema de intendencias. El cual consistía en enviar a representantes del poder real a las provincias con el propósito de supervisar directamente la administración local, quitándole importancia a los señores feudales. Esta Reorganización territorial permitió que el estado comenzara a hablar con una sola voz: la de Paris. De esta manera se asentaron las primeras bases de un modelo centralista,

[175] Roldán, Darío. Liberalismo y centralización: El debate sobre la centralización en Francia (1800-1870). Investigación y Ensayos, 2021, pág,18.
[176] Anabitarte, Alfredo. Trasferencia y descentralización; Delegación y desconcentración; Mandato y gestión o encomienda. Revista de administración pública, 1990, pág. 96.

donde el poder ya no se atribuía entre múltiples actores locales, sino que fluía desde el centro hacia toda la nación. Cuando estallo la Revolución Francesa en 1789, uno podría imaginar o suponer que, en nombre de la libertad y la igualdad, se buscó también dar más autonomía a las regiones. Sin embargo, ocurrió lo contrario. El nuevo orden revolucionario considero que la unidad política y administrativa era esencial para construir una república fuerte. Es por eso que se abolieron los privilegios regionales y se creó un territorio con una división basada en departamentos, todos de igual tamaño y bajo una estructura diseñada para evitar cualquier forma de autonomía local. La igualdad debía expresarse también en cómo se gobernaban los territorios. Este modelo fue perfeccionándose con la llegada de Napoleón Bonaparte al poder. En el año 1800, instaló la figura de los prefectos, funcionarios que representaban de manera directa al gobierno central en cada departamento. Estos tenían la obligación de hacer cumplir las decisiones que emanan del Ejecutivo nacional y asegurar que ninguna región actuara de forma independiente. Así, la administración de Francia quedo plenamente unificada, consolidándose un Estado fuerte, jerárquico y centralizado, cuya cuestión aún perdura.

Ya en el siglo XX, especialmente a partir de las formas descentralizadoras de 1982, se intentó otorgar mayor participación a las regiones y comunas. Se les reconocieron competencias administrativas y de gestión local. Sin embargo, la autonomía normativa, es decir la capacidad de dictar y crear sus propias reglas siguen siendo muy limitadas y está siempre bajo el control del estado central. De esta manera podemos definir que en el caso de Francia se muestra como la centralización ha sido, más que una técnica administrativa, una forma

de concebir el poder y la nación. A través de los diferentes siglos, Francia ha privilegiado un modelo en el que la conexión y la uniformidad territorial han sido claves para construir un estado fuerte, incluso si eso ha significado restringir la autonomía de sus territorios.

Las colectividades territoriales y su limitada autonomía normativa

Iranzo[177] nos indica que, en el modelo francés, las colectividades territoriales comunas, departamentos y las regiones son considerados aquellos pilares sobre los que se organiza el territorio. Conocidas formalmente con competencias administrativas y de gestión a partir de las reformar descentralizadoras que surgieron en los años ochenta, las cuales fueron conocidas como las leyes de Defferre. Es así, como estas reformas lograron marcas un momento histórico: por primera vez, se otorgó a los gobiernos locales ciertos grados de control sobre su propio funcionamiento. Sin embargo, esta descentralización fue cuidadosa mente diseñada para no alterar el principio de unidad estatal. Así, aunque se logró delegar tareas y funciones, las colectividades territoriales no pudieron recibir una autonomía normativa plena, como lo poseen otros modelos descentralizados.

En efecto, estas entidades no tienen facultad de dictar leyes. Lo único que si pueden hacer es emitir reglamentos locales dentro de ámbitos muy específicos como el urbanismo, el transporte o el medio ambiente, pero estos reglamentos deben estar bajo revisión estricta de la legislación

[177] Iranzo, Ignacio. Organización territorial en Francia. *Revista Parlamentaria De La Asamblea De Madrid*, 2006. pág,27.

nacional. De esta manera Cedie & Leonnet[178] nos indican que la ley es clara: donde toda norma local debe respetar el marco jurídico central, sin contradecirlo ni modificarlo. Esta subordinación expresa una convicción profundamente arraigada en el pensamiento político francés, el cual señala que la unidad de la Republica y la indivisión del derecho son principios que no deben fragmentarse. Así lo ha sostenido incluso el Consejo Constitucional, que en 1991 reafirmo que la legislación debe permanecer en manos del poder central para evitar desequilibrios territoriales

Por esta razón, las colectividades territoriales están sujetas un sistema de tutela administrativa, que son normalmente ejercidas por representantes del Estado: como son los perfectos. Ellos tienen la responsabilidad de supervisar que los reglamentos locales no se desvíen de los permitido. Este tipo de control no solo garantiza la coherencia del sistema jurídico, sino que refuerza una idea muy presente en su historia institucional. A diferencia de otros países europeos, como España o Alemania, donde los gobiernos locales o regionales gozaron de mayor libertad normativa, en el caso francés este revela un equilibrio más contenido, donde descentralizar significa delegar funciones, no soberanía normativa.

La desconcentración administrativa como mecanismo de control normativo

Este modelo conocido como desconcentración administrativa no debe

[178] Cedie, R., & Leonnet, El consejo constitucional francés. Revista de estudios políticos, 1966. pág,146.

confundirse como una descentralización autentica del poder. No se trata de entregar a los gobiernos locales la libertad para decidir o legislar según sus propias necesidades, sino de un mecanismo que fue pensado para facilitar la gestión del territorio sin perder el control desde el centro. Es decir, el Estado ha permitido que vuestras tareas operativas como la administración de servicios públicos sean plenamente realizadas por autoridades locales, pero las decisiones verdaderamente importantes, especialmente aquellas que están relacionadas con normas y leyes, deben seguir bajo la autoridad del poder central.

De esta manera Susi[179] nos indica que la desconcentración consiste más bien en delegar responsabilidades administrativas a funcionarios que pertenecen al apartado estatal, como los prefectos. Consideradas figuras que representan al gobierno central en las distintas regiones, que no pueden crear leyes, pero sí tienen la misión de vigilar que todo lo que hacen los gobiernos locales estén en línea con lo dispuesto por el Estado. Incluso tienen la facultad de anular decisiones municipales si van en contra de la ley. En pocas palabras, la libertad normativa local está seriamente limitada.

Brime[180] nos indica que, a pesar de algunas reformas orientadas a la desconcentración, Francia se mantiene como uno de los países más centralista de Europa. A diferencia de modelos como el español o el alemán, donde las regiones tienen mayor capacidad para legislar en funciones de sus características propias, es por eso que en Francia la

[179] Susi, Alberto. Las bases Jurídico- Constitucionales del proceso de descentralización en Francia. Revista de Derecho UNED, 2007, Pag, 17.
[180] Brime, Francisco. La desconcentracion en la administrativa en Francia. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. 1962

estructura legal continúa siendo unificada. Esto puede ser funcional en términos de orden y eficiencia, pero también llegan a surgir tensiones especialmente cuando las necesidades locales no coinciden con las soluciones que imponen desde la capital. Generando un desafío no solo técnico, sino también político y humano, en intentar mantener un equilibrio entre el estado con la diversidad de sus territorios.

Los titulares de los poderes desconcentralizados en Francias se dividen en:

1. El prefecto, es el representante del gobierno central en cada departamento.Y asegura que las normas nacionales se cumplan en el territorio.
2. Los funcionarios de la Administración Prefectoral, Son colaboradores del perfecto, sus funciones es garantizar una administración eficiente.
3. Los Jefes de los Servicios Exteriores de los ministerios o Jefes de provincias, son los encargados de aplicar las políticas sectoriales (como salud, educación, transporte).
4. Los alcances, aunque no forman parte directa de las administración desconcentralizada (si no de la descentralizada), estos colaboran con los prefectos para tratar medidas que afectan a los municipios.

Límites constitucionales a la descentralización normativa en Francia

Carias[181]nos indica que en Francia el principio de unidad del Estado no solo responde a una tradición historia centralista, si no que esta jurídicamente respaldar por su propia constitución. Por lo tanto, este marco legal establece que la función legislativa, tiene la capacidad de crear leyes con fuerza obligatoria para todos, es una facultad exclusiva del Parlamento nacional. En este contexto, las entidades territoriales, como regiones, departamentos y comunas, no tienen la autonomía de para dictar sus propias leyes. Su capacidad solo está limitada a realizar reglamentos administrativos, el cual fue delegado por el mismo Estado. Esto implica que, aunque en Francia, existe un proceso de descentralización, este no debe llegar a confundirse como una verdadera autonomía legislativa. La descentralización francesa es más bien, una forma de gestión administrativa desconcentrada, en la que las autoridades locales puedes organizar servicios públicos, ejecutar políticas y tomar decisiones dentro de su ámbito territorial, pero siempre bajo el marco legal nacional.

Falcon[182] nos indica que el Consejo Constitucional francés ha jugado un papel decisivo en proteger esta arquitectura institucional. A través de su jurisprudencia, ha dejado claro que ninguna colectividad territorial tiene la potestad de sobrepasar los límites que son impuestos por la Constitución. Este principio no solo protege la unidad del Estado, si no que impide el crecimiento de sistemas normativos distintos que podrían generar desigualdades, contradicciones legales o desorden institucional.

[181] Carias, Allan. Los aportes de la Revolución Francesa al Constitucionalismo moderno y su repercusión en hispanoamerica a comienzo del siglo XIX, 2011, pág, 32.
[182] Falcón, Javier. Notas sobre la historia del control de constitucionalidad en Francia hasta la aparición del Consejo Constitucional

En pocas palabras, Francia ha optado por una descentralización controlada, donde la diversidad regional se permite solo en lo administrativo, no en lo legislativo.

Comparación entre la potestad normativa local en Francia y Ecuador

La manera en que los gobiernos locales pueden crear sus propias normativas es muy diferente si llegamos a comparar entre Francia y Ecuador. Esta diferencia surge principalmente por el tipo de organización del Estado que cada país ha adoptado a lo largo de su historia. González[183] nos indica que Francia ha desarrollado un modelo fuertemente centralizado, toda la mayoría de las decisiones importantes provienen del gobierno nacional. Aunque se ha dirigido a distribuciones más amplias de responsabilidades (lo que es la descentralización) las autoridades locales aún tienen muy poco margen para crear leyes o regulaciones propias. Con ello, toda norma que emitan debe seguir fielmente lo que ya ha sido establecido por el Estado. Surgiendo ya antes mencionado el Perfecto, encargado de vigilar que todo lo que establece el Estado se cumpla. Alarcón[184] dice que Ecuador ha opta por un camino diferente. Su Constitución promueve una estructura descentralizada (GAD) el derecho a dictar normas dentro de sus ámbitos de competencia. Esto significa que, aunque deben respetar las leyes nacionales, tienen la autorización para desarrollar reglamentos y

[183] González, Francisco. La evolución de la poestad reglamentaria en el Constitucionalismo Frances. Mitos y Realidades. Revista de Administración Pública, 2008, pág. 30

[184] Alarcón, Pablo. Una metodología comparativa crítica aplicada al sistema constitucional ecuatoriano, 2018. pág, 264.

ordenanzas que se ajusten a las realidades y necesidades específicas de su territorio. Esto no solo favorece a la participación ciudadana en la toma de decisiones, sino que también fortalece la idea de que las soluciones locales pueden ser diseñadas con autonomía y responsabilidad.

Una diferencia esencial entre ambos modelos radica en cómo se coordinan los distintos niveles de gobierno. En Francia, el prefecto que actúa como intermediario entre el Estado central y las autoridades locales, pero con una función claramente jerárquica: revisa, aprueba y rechaza las decisiones locales si no están alineadas con las normas estatales. En Ecuador, por el contrario, se promueve una relación más horizontal y colaborativa. Existen espacios institucionales, como el Consejo Nacional de Competencias, que permiten a los diferentes niveles de gobierno dialogar, distribuir responsabilidades y construir políticas públicas en conjunto, sin necesidad de impones controles autoritarios.

De esta manera, se entiende que a lo largo de la historia el centralismo aún se mantiene estancado en la republica de Francia, prohibiendo que los territorios sean autónomos e independientes al momento de crear ordenanzas para regular la convivencia en su misma jurisdicción. Siendo obligados a tener una coherencia normativa desde el centro. En ecuador no se aplica la misma lógica europea, ya que busca que los diferentes territorios tengan un peso real en la formulación de normas y políticas públicas demostrando un enfoque más democrático.

4.6 Mecanismos europeos de coordinación entre niveles de gobierno

La Unión Europea (UE) se caracteriza por una compleja estructura multinivel de gobernanza[185], donde interactúan instituciones supranacionales, gobiernos nacionales, regionales y locales. La eficacia de este sistema depende en gran medida de la existencia de mecanismos robustos de coordinación entre estos diferentes niveles de gobierno. Estos mecanismos son esenciales para la implementación coherente de políticas, la evitación de duplicidades y conflictos competenciales, y la garantía de la subsidiariedad y la proporcionalidad, principios fundamentales del derecho de la UE. Este análisis se centrará en los principales mecanismos europeos de coordinación, destacando su funcionamiento y relevancia en el contexto de la potestad normativa y la articulación con la potestad reglamentaria estatal.

La coordinación intergubernamental en Europa se sustenta en modelos híbridos que combinan estructuras jerárquicas, redes interministeriales y mecanismos de supervisión multilateral. Estos sistemas buscan equilibrar la autonomía de los gobiernos subnacionales con la coherencia política de la Unión Europea (UE), especialmente en áreas de competencia compartida.[186]

Modelos de coordinación vertical y horizontal

[185] La eficiencia en la gobernanza multinivel depende de la capacidad de los gobiernos para establecer espacios de diálogo, concertación y cooperación entre niveles, garantizando la participación ciudadana.
[186] Se caracteriza por la coexistencia de múltiples niveles de gobierno, actuando como motor de integración, promoviendo la participación de regiones y municipios.

- La coordinación vertical en la UE opera a través de dos vías:

Hacia arriba: alineación de políticas nacionales con directrices comunitarias, como las Orientaciones Generales de Politica Económica (GOPEs) y la Estrategia Europea de Empleo.

Hacia abajo: implementación de normativas europeas mediante estructuras nacionales, donde ministerios especializados (Ej. Asuntos Europeos) actúan como enlace.

- La coordinación horizontal se articula mediante:

Redes interministeriales: en Alemania, el Ministerio de Asuntos Europeos coordina posiciones entre carteras sectoriales antes de negociar en Bruselas.

Mecanismos de peer review: evaluación mutua entre Estados miembros para identificar mejores prácticas, base del Método Abierto de Coordinación (MAC).

Instrumentos de gobernanza multinivel

El Método Abierto de Coordinación (MAC) destaca por su enfoque flexible, estructurado en cuatro pilares:

- Definición de objetivos comunes (Ej. metas cuantitativas en empleo).
- Transposición nacional mediante planes de acción.
- Monitoreo con indicadores estandarizados.
- Revisión multilateral por pares y recomendaciones no

vinculantes.

Este modelo preserva la autonomía normativa subnacional mientras promueve convergencia política. Sin embargo, su efectividad depende de la capacidad institucional para armonizar legislaciones locales con directivas comunitarias.

Estructuras administrativas especializadas

Países como Finlandia y Suecia han creado ministerios ad hoc para asuntos europeos, mientras España y Alemania optan por secretarías de Estado con roles duales:

- Coordinación interministerial previa a decisiones en el Consejo de la UE.[187]
- Representación técnica en comités europeos (Ej. Comité de Representantes Permanentes - COREPER).

El Comité de las Regiones: Representación y Consulta

El Comité de las Regiones (CdR) es un órgano consultivo de la UE compuesto por representantes elegidos a nivel local y regional. Su función principal es emitir dictámenes sobre propuestas legislativas de la Comisión Europea[188], el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea en ámbitos que afectan a las regiones y los municipios,

[187] Se basa en redes de políticas públicas que facilitan la comunicación y cooperación entre actores públicos y privados, permitiendo una gobernanza más eficaz y flexible frente a desafíos.

[188] La Comisión Europea ha impulsado la estrategia de la Europa de las Regiones, fortaleciendo la participación de entes subnacionales y promoviendo contratos tripartitos entre Comisión, Estado y regió.

como el empleo, la educación, la salud pública, la protección del consumidor, las redes transeuropeas, la energía, el medio ambiente y el transporte.

La participación del CdR garantiza que las perspectivas y necesidades de los entes subnacionales sean tomadas en consideración en el proceso de elaboración de la legislación europea. Si bien sus dictámenes no son vinculantes, su peso político es significativo y obliga a las instituciones de la UE a justificar cualquier desviación de sus recomendaciones. Este mecanismo de consulta formal constituye un pilar fundamental en la coordinación vertical dentro de la UE.

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE): La Condicionalidad y la Gobernanza Asociativa

Los Fondos EIE, que incluyen el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), son instrumentos financieros clave para la cohesión económica, social y territorial de la UE. Su gestión se basa en el principio de gobernanza asociativa, que exige la participación de las autoridades regionales y locales en la programación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas operativos.

Esta participación se articula a través de acuerdos de asociación entre la Comisión Europea y los Estados miembros, que definen los marcos estratégicos y las prioridades de inversión. Además, los reglamentos de los Fondos EIE establecen la obligación de crear comités de seguimiento

en los que participan representantes de los diferentes niveles de gobierno, así como socios económicos y sociales. Este enfoque de gobernanza multinivel fomenta la coordinación y la colaboración en la definición y ejecución de las políticas de cohesión.

Plataformas y Foros de Cooperación Intergubernamental

Más allá de los mecanismos institucionales formales, la UE promueve diversas plataformas y foros de cooperación intergubernamental que facilitan el diálogo y el intercambio de buenas prácticas entre los diferentes niveles de gobierno. Estos espacios pueden ser de carácter sectorial, abordando temas específicos como el cambio climático, la innovación o el desarrollo urbano, o de carácter más general, como la Red de Puntos de Contacto de la Gobernanza Multinivel.[189]

Estas iniciativas permiten a los representantes de los gobiernos subnacionales establecer contactos directos con sus homólogos de otros Estados miembros y con funcionarios de las instituciones de la UE, lo que facilita la comprensión mutua, la identificación de desafíos comunes y la búsqueda de soluciones conjuntas. Si bien las decisiones adoptadas en estos foros no suelen ser jurídicamente vinculantes, contribuyen a la creación de un espacio de aprendizaje y a la convergencia de enfoques políticos y administrativos.

Mecanismos Específicos en Estados Miembros Federales y Regionalizados

[189] La gobernanza multinivel implica la distribución de competencias y recursos entre niveles territoriales, para asegurar la coherencia y complementariedad en el diseño y aplicación de políticas públicas.

En los Estados miembros con estructuras federales o fuertemente regionalizadas, como Alemania, España o Bélgica, existen mecanismos internos de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos de los Länder o las Comunidades Autónomas que influyen en la forma en que se articula la potestad normativa a nivel europeo. Estos mecanismos pueden incluir conferencias sectoriales, comisiones bilaterales o tribunales constitucionales encargados de resolver conflictos de competencia.

La participación de los entes subnacionales en la formación de la posición del Estado miembro en las negociaciones de la UE es crucial en estos casos. A través de mecanismos como la Conferencia de los Länder en Alemania o las Conferencias Sectoriales en España, las regiones pueden influir en las decisiones del gobierno central y garantizar que sus intereses sean tenidos en cuenta a nivel europeo.

El Principio de Subsidiariedad y su Control

El principio de subsidiariedad, consagrado en el Tratado de la Unión Europea, establece que la UE solo actuará en aquellos ámbitos que no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros a nivel central, regional o local, sino que, debido a su dimensión o a sus efectos, puedan lograrse mejor a nivel de la Unión. Este principio actúa como un mecanismo de control para garantizar que las decisiones se tomen al nivel más cercano posible a los ciudadanos.

El control del cumplimiento del principio de subsidiariedad se ejerce a través de diferentes vías, incluyendo el escrutinio político por parte de los parlamentos nacionales y el Comité de las Regiones, así como el

control jurisdiccional por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Este control contribuye a delimitar las competencias entre los diferentes niveles de gobierno y a fomentar una coordinación basada en el respeto de las autonomías subnacionales.

Conclusión

Los mecanismos europeos de coordinación entre niveles de gobierno son variados, complejos y dinámicos, abarcando desde órganos consultivos formales hasta plataformas informales de cooperación y estructuras administrativas especializadas. Estos mecanismos permiten a la UE gestionar eficazmente la diversidad de sus Estados miembros y garantizar la coherencia en la implementación de sus políticas. La experiencia europea demuestra la importancia de la participación activa de los entes subnacionales en la toma de decisiones, la necesidad de establecer canales claros de coordinación y la relevancia de mecanismos de control como el principio de subsidiariedad. Para países como Ecuador, el estudio de estos mecanismos ofrece valiosas enseñanzas sobre cómo articular la potestad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados con la potestad reglamentaria estatal, promoviendo una gobernanza más inclusiva, eficiente y respetuosa de la diversidad territorial.

CAPÍTULO V

5 EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN NORMATIVA

5.1 Colombia: Descentralización Normativa Y Autonomía Territorial

La descentralización normativa y la autonomía territorial han sido elementos fundamentales en la transformación del modelo de organización del Estado en Colombia, especialmente desde la promulgación de la Constitución Política de 1991. Este hito constitucional representó un cambio profundo en la historia política y jurídica del país, al establecer un nuevo paradigma de organización territorial que buscaba romper con el modelo centralista que durante décadas concentró el poder político y administrativo en la capital de la República. En lugar de ello, se propuso una estructura más democrática y participativa, donde las entidades territoriales como departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas pudieran ejercer un mayor grado de autogobierno dentro de un marco constitucional común.

En este contexto, la descentralización se concibe no solo como una transferencia de funciones administrativas del nivel central a los territorios, sino como un proceso complejo que implica la redistribución del poder político, la autonomía fiscal y, en particular, la capacidad normativa. Los entes territoriales deben contar con la facultad de expedir normas propias, como acuerdos, ordenanzas o reglamentos, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales. La capacidad normativa no solo facilita una gestión más eficiente de los asuntos

locales, sino que también promueve la pluralidad jurídica, el reconocimiento de las particularidades regionales y la implementación de políticas públicas adaptadas a las realidades específicas de cada territorio.

La autonomía territorial constituye una garantía esencial para la efectiva descentralización. A través de ella, las entidades subnacionales adquieren la facultad de gobernarse mediante sus propias autoridades, administrar sus recursos, participar en las decisiones que afectan su desarrollo y formular normativas dentro del marco legal vigente. Esta autonomía se expresa en tres dimensiones principales: política, administrativa y fiscal. Su reconocimiento ha representado uno de los mayores avances de la Constitución de 1991 en términos de modernización del Estado y fortalecimiento del gobierno local.

No obstante, la implementación práctica de este modelo descentralizado ha enfrentado diversos desafíos. Persisten amplias brechas en el desarrollo institucional de los territorios, muchas administraciones locales carecen de la capacidad técnica y financiera necesaria para ejercer eficazmente sus funciones, y en ocasiones existen interferencias del nivel central que limitan el ejercicio real de la autonomía local.

Fundamento constitucional de la descentralización y la autonomía territorial en Colombia

La Constitución Política de 1991 introdujo una transformación estructural en la organización del Estado colombiano al consagrar, desde su artículo 1°, la descentralización y la autonomía territorial como principios fundantes del ordenamiento político y jurídico. En dicho

artículo se establece que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales[190]. Esta disposición no solo consagra una forma de Estado, sino que inaugura un modelo de gestión pública que reconoce la diversidad del territorio y promueve la participación de los entes subnacionales en los asuntos del Estado.

La noción de descentralización implica la transferencia de competencias, responsabilidades y recursos desde el nivel central hacia los niveles regionales y locales, con el fin de acercar la administración pública al ciudadano, mejorar la eficacia del Estado y garantizar una gestión más contextualizada y eficiente. En el modelo colombiano, esta descentralización es de carácter político, administrativo y fiscal, y está orientada por los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia[191]. La descentralización normativa, en particular, permite a los entes territoriales producir normas dentro del ámbito de sus competencias, lo cual les otorga un rol activo en la configuración jurídica del orden local.

El artículo 287 de la Constitución establece los contenidos de la autonomía territorial, señalando que las entidades territoriales tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias correspondientes, administrar sus recursos y establecer tributos necesarios para cumplir sus funciones[192]. Esta disposición se complementa con los artículos 288 y 311 al 321, los cuales desarrollan

[190] Constitución Política de Colombia, art. 1.
[191] Bonilla Maldonado, D. (2013). *Constitución y descentralización en Colombia.* Bogotá: Universidad de los Andes.
[192] Constitución Política de Colombia, art. 287.

el régimen especial de los distintos niveles territoriales (municipios, departamentos, distritos y territorios indígenas), así como la distribución de competencias entre la Nación y las entidades subnacionales.

La autonomía reconocida a las entidades territoriales no es absoluta, sino que se encuentra delimitada por el principio de unidad del Estado, consagrado también en el artículo 1°, y por la supremacía del orden jurídico nacional. Esto significa que la autonomía debe ejercerse dentro del marco constitucional y legal, y que las decisiones normativas locales no pueden contradecir la Constitución ni las leyes expedidas por el Congreso. La Corte Constitucional ha precisado que la autonomía territorial no equivale a soberanía y que, aunque las entidades territoriales tienen facultades normativas, estas deben ejercerse en armonía con el ordenamiento jurídico general[193].

En este sentido, la descentralización normativa se expresa a través de instrumentos como los acuerdos municipales, las ordenanzas departamentales y los reglamentos locales, los cuales deben respetar los límites impuestos por la ley. El artículo 313 de la Constitución, por ejemplo, faculta a los concejos municipales para reglamentar funciones propias del municipio, adoptar los planes de desarrollo, expedir normas sobre presupuesto y tributos locales, y ejercer control político sobre el alcalde[194]. Igualmente, el artículo 300 define las competencias de las asambleas departamentales para dictar ordenanzas que regulen los aspectos de su territorio.

[193] Corte Constitucional. Sentencia C-479 de 1992.
[194] Constitución Política de Colombia, art. 313.

Desde una perspectiva jurisprudencial, la Corte Constitucional ha reafirmado en numerosas sentencias la importancia del principio de autonomía como uno de los pilares del Estado colombiano. En la Sentencia C-579 de 2001, el tribunal destacó que "la autonomía de las entidades territoriales no es una simple concesión del poder central, sino una garantía institucional derivada directamente de la Constitución" [195]. Asimismo, ha advertido que cualquier intervención del nivel central que restrinja la autonomía debe estar debidamente justificada y no puede ser arbitraria ni desproporcionada[196].

En el ámbito legislativo, leyes como la Ley 136 de 1994 (Orgánica de Municipios), la Ley 617 de 2000 (ajuste fiscal territorial) y la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) han desarrollado de forma progresiva los mecanismos para el ejercicio efectivo de la autonomía y la descentralización normativa. Estas normas han definido competencias, criterios de coordinación entre niveles de gobierno, distribución de recursos y mecanismos de planificación territorial[197].

No obstante, a pesar de este robusto marco constitucional y legal, persisten tensiones entre el modelo unitario y el principio de autonomía. En la práctica, muchas veces se observa una recentralización de funciones por parte del gobierno nacional, que impone directrices sobre los gobiernos locales sin el debido respeto por sus competencias normativas. Este fenómeno ha sido denominado por algunos doctrinantes como una "descentralización controlada", en la cual los

[195] Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2001.
[196] Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015.
[197] Congreso de la República. (1994). Ley 136; Congreso de la República. (2011). Ley 1454.

entes territoriales tienen formalmente autonomía, pero su margen de actuación está severamente restringido por la legislación nacional y por una excesiva vigilancia del poder central[198].

Retos y realidades normativas en Colombia.

A pesar de los avances constitucionales y legales, la descentralización normativa en Colombia enfrenta múltiples desafíos que limitan su aplicación efectiva y equitativa en el territorio nacional. Uno de los principales obstáculos es la desigualdad estructural entre las regiones, que se traduce en profundas brechas en capacidades administrativas, técnicas y fiscales de los entes territoriales. Muchos municipios, especialmente en zonas rurales y apartadas, carecen del personal capacitado y de los recursos necesarios para ejercer de manera autónoma sus competencias normativas[199].

Esta situación ha generado una forma de descentralización asimétrica, en la que solo algunos entes territoriales por lo general los más grandes o con mayor capacidad financiera pueden ejercer plenamente su autonomía, mientras otros dependen en gran medida del gobierno central. Así, en lugar de fortalecer la equidad regional, la descentralización normativa ha contribuido en algunos casos a profundizar las desigualdades existentes.

El núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales puede analizarse a partir del artículo 287 de la Constitución, que consagra los

---

[198] Velásquez, F. (2016). *Descentralización y desarrollo territorial en Colombia.* Revista de Estudios Regionales, 12(3), 45-67.
[199] Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). *Diagnóstico de capacidades territoriales*. Bogotá:DNP.

derechos fundamentales de estas entidades a gobernarse por sus propias autoridades, ejercer las competencias correspondientes, administrar sus recursos y establecer tributos necesarios para cumplir sus funciones. Esta disposición revela distintas dimensiones de la autonomía en el Estado colombiano. En primer lugar, la autonomía política, entendida como la facultad de dictar normas jurídicas que rigen exclusivamente dentro del ámbito territorial de cada entidad, con fuerza vinculante local, aunque siempre en armonía con la Constitución y la ley. En segundo lugar, la autonomía administrativa, reflejada en la capacidad de la entidad territorial para organizar su estructura de gobierno, definir sus prioridades institucionales, elegir a sus autoridades mediante mecanismos democráticos y velar por los intereses de su población. Finalmente, la autonomía fiscal, que se manifiesta en la posibilidad de recaudar tributos propios y administrar sus finanzas para satisfacer las necesidades del territorio[200].

Estas tres dimensiones no operan de forma aislada, sino como partes interdependientes de un modelo de descentralización que busca consolidar un Estado más cercano al ciudadano, con entidades subnacionales que ejerzan su autonomía de manera responsable, eficiente y dentro del marco de la legalidad.

Otro reto importante es la excesiva intervención del poder central, que a menudo impone limitaciones a las decisiones normativas locales mediante leyes restrictivas o la intervención de entidades nacionales como los ministerios o la Procuraduría General. La Corte Constitucional

[200] Fernández, A. (2020). Autonomía territorial en Colombia; análisis constitucional y desarrollo legislativo. Bogotá: Editorial Jurídica Nacional.

ha advertido sobre los riesgos de una descentralización de facto, al señalar que el Congreso y el Ejecutivo deben respetar los márgenes de competencia de los entes territoriales y no invadir sus atribuciones sin justificación constitucional suficiente[201].

Además, persisten problemas de coordinación y articulación entre los distintos niveles de gobierno, lo que dificulta la implementación de políticas públicas integradas. La ausencia de canales efectivos de diálogo y planificación entre la Nación, los departamentos y los municipios afecta negativamente la coherencia normativa y la eficiencia en la prestación de servicios públicos esenciales[202].

En el contexto actual, también resulta preocupante el uso político de la descentralización normativa. En algunos casos, las autoridades locales han expedido normas o tomado decisiones más con fines clientelistas o electorales que con un enfoque técnico y legal. Esta situación pone en riesgo la legitimidad del modelo descentralizado y puede derivar en conflictos jurídicos y sociales.

Frente a estos desafíos, resulta imprescindible fortalecer las capacidades institucionales de los entes territoriales, garantizar una financiación adecuada, y establecer mecanismos eficaces de supervisión, sin menoscabar la autonomía reconocida constitucionalmente. La descentralización normativa debe ser un instrumento al servicio de la equidad territorial, no una fuente de fragmentación o ineficiencia.

---

[201] Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.
[202] PNUD. (2021). Informe Nacional de Desarrollo Humano: Colombia rural, razones para la esperanza. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La descentralización normativa y la autonomía territorial constituyen principios fundamentales del modelo de Estado establecido por la Constitución Política de 1991. Este marco constitucional propuso una ruptura con el centralismo tradicional, favoreciendo una organización territorial más democrática, participativa y adaptada a la diversidad del país. Dicho diseño institucional reconoce a los entes territoriales como actores activos del orden jurídico, dotándolos de competencias propias para gobernar y regular sus asuntos en el marco de la Constitución y la ley. En este sentido, la descentralización normativa no solo faculta a las entidades territoriales para la elaboración de normas locales vinculantes, sino que también fortalece la legitimidad del ordenamiento jurídico, incorporando las particularidades sociales, culturales y geográficas de cada región.

La Constitución de 1991, mediante el artículo 287 y las normas complementarias, consagró un ámbito de autonomía territorial que abarca las dimensiones política, administrativa y fiscal. Este marco ha sido respaldado por desarrollos legislativos y jurisprudenciales, con el propósito de acercar el poder a los ciudadanos y promover un papel más activo de las entidades territoriales en la construcción del bien común. Sin embargo, el modelo diseñado por la Constitución enfrenta diversos obstáculos que, en la práctica, han dificultado su implementación plena y equitativa en todo el territorio nacional.

Uno de los desafíos más relevantes es la limitada capacidad institucional de algunos entes territoriales, lo cual afecta la posibilidad real de ejercer autonomía normativa de manera efectiva. Mientras que algunas ciudades poseen los recursos humanos y financieros necesarios para

elaborar e implementar normativas locales eficaces, muchos municipios, especialmente aquellos ubicados en zonas rurales o marginadas, carecen de los medios suficientes para ejercer sus competencias. Esta disparidad profundiza las brechas territoriales y contraviene el objetivo constitucional de promover un equilibrio regional.

A ello se suma una tendencia preocupante hacia la recentralización del poder, evidenciada en decisiones del Gobierno Nacional o del Congreso que limitan o interfieren con las competencias normativas de las entidades territoriales. Aunque el Estado colombiano es un Estado unitario, la Corte Constitucional ha enfatizado que dicha condición no puede usarse como excusa para neutralizar la autonomía de los territorios, la cual constituye un derecho fundamental de las entidades locales. Sin embargo, en la práctica, se observan numerosos casos en los que las leyes nacionales imponen cargas o directrices que obstaculizan la decisión local, debilitando el espíritu descentralizador establecido en la Constitución.

Asimismo, se identifican problemas serios en la articulación entre los distintos niveles de gobierno, además de prácticas clientelistas que distorsionan el uso legítimo de la descentralización normativa. En varios casos, las normativas locales han sido empleadas con fines políticos específicos, en detrimento de criterios técnicos y jurídicos que prioricen el interés general. Esta situación compromete la eficacia del modelo descentralizado y pone en evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de control, transparencia y responsabilidad en el ejercicio del poder normativo local.

No obstante, estas dificultades, la descentralización normativa continúa siendo una herramienta esencial para consolidar una democracia territorial efectiva en Colombia. Lejos de abandonarse, es preciso corregir, fortalecer y acompañar este proceso con medidas que aseguren su efectiva aplicación en todos los rincones del país. Para ello, resulta imprescindible fortalecer las capacidades institucionales de los entes territoriales, garantizar una financiación adecuada y suficiente, y promover una cultura de respeto y reconocimiento de la autonomía local desde el nivel central.

5.2 Brasil: Federalismo, Municipios Y Competencias Legislativas

Federalismo

El federalismo en Brasil es un sistema político e institucional bastante complejo, que se basa en las ideas establecidas en la Constitución de 1988. Este modelo combina de una manera particular la autonomía de los municipios con mecanismos que permiten que el gobierno central coordine las cosas. Lo que hace único a este sistema en comparación con otros es que los municipios están reconocidos claramente como entidades federativas independientes, además de los estados y la Unión. Esto crea una estructura de gobernanza multinivel que es bastante distinta y especial. Gracias a esto, Brasil puede considerarse un ejemplo claro de un federalismo "trino", donde las reglas institucionales deben gestionarse las relaciones entre estos niveles de gobierno, cada uno con sus propias competencias y recursos específicos. [203]

[203] Souza, C. (2017). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Editora Fiocruz.

Este se caracteriza por tres aspectos sumamente importantes, primero promueve el proceso descentralizado, lo que refuerza la democracia (dar libertad de elección al pueblo para que elija sus gobernantes), sin embargo, aunque exista cierta autonomía financiera, ya sea para el gobierno nacional como municipal, penden en gran medida de los recursos que recibe el gobierno nacional. Por último, se han creado procesos de cooperación como los consorcios jurídico públicos que impulsan la vinculación y generan nuevas plazas de trabajo entre los diferentes niveles de gobernanza. Esto admite que los procesos puedan irse adaptando mucho mejor a la realidad y necesidades que pasa estas comunidades. No obstante, siempre trae consigo varios retos sobre

temas primordiales como salud y educación donde la repartición de responsabilidades varias veces se generan vacíos legales y problemas entre las diferentes instituciones gubernamentales.[204]

Uno de los mayores retos que enfrenta este sistema es la gran grieta que existe entre diferentes territorios del país. Mientras que estados con una economía más avanzada, como São Paulo o Minas Gerais, tienen recursos concretos para gestionar sus fondos y administrar sus asuntos, muchos municipios, especialmente en el Norte y el Nordeste, dependen en más del 80% de las transferencias de dinero. Esta diferencia estructural no solo dificulta la implementación de políticas públicas en estas comunidades, sino que también mantiene vivo un patrón de diferencia territorial que frena el avance general de Brasil. Además, estas discrepancias impactan directamente en la calidad de la

[204] Abrucio, F. L. (2005). *Os barões da federação: Os governadores e a redemocratização brasileira*. Editora Unesp

democracia a nivel local, generando grandes brechas en la participación ciudadana, en la capacidad de las instituciones y en la representación política adecuada.[205]

Para entender mejor cómo funciona la situación, hay que tener en cuenta que el federalismo en Brasil tiene una representación doble. Es decir, en ciertos momentos, los diferentes niveles de gobierno velan en equipo, mientras que, en otros, se afrontan o tienen discordancias. Una clara muestra de cooperación efectiva entre los diferentes niveles de autoridad es el Sistema Único de Salud el cual está compuesto por el Ministerio de Salud, Secretarías de Salud estatales y de la localidad, los cuales están reglamentados por la Agencia Nacional de Salud Suplementar de Brasil, que muestra como la junta intergubernamental puede hablarse en efectos positivos al certificar el acceso a servicios básicos en el ámbito local. En áreas como la protección ambiental o reformas tributarias, presentan retos de manera frecuente, muchos de estos terminan en el Supremo Tribunal Federal (STF).

Municipios

Al analizar la función de los municipios en Brasil, siendo este un país federativo, ha generado varias investigaciones con el propósito de entender con mayor eficacia el funcionamiento del sistema federal en este país. Un factor importante es que los municipios brasileños disfrutan de la autonomía casi inexistente en Latinoamérica, ya que, la Constitución mismo los reconoce como entidades totalmente

[205] Stepan, A. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do demos. Dados, 42(2), 197-251.

autónomas. Esto les da el poder de crear sus propias leyes sobre cuestiones locales, también que organicen su estructura administrativa mediante leyes propias y dirigir servicios públicos importantes. Sin embargo, esta autonomía política afronta limitaciones relevantes, mucho más en el ámbito fiscal, ya que, los municipios penden en gran medida de las transferencias de recursos resultantes de los niveles más altos de gobierno.[206]

Tiene una independencia formal que, en varios aspectos, destaca la de muchos otros países en el territorio. Un ejemplo claro de ello son los alcaldes y concejales son elegidos democráticamente, es decir, por la ciudadanía, y los municipios tienen el poder de crear sus propios tributos y dictaminar normativas que se adapten a las necesidades de la localidad. No obstante, esta autonomía no siempre esto se interpreta como una gestión eficaz. Una parte de los tantos municipios existente en Brasil se enfrentan a diferencias por la falta de capacidad especializada y los retos que se presentan para administrar adecuadamente los recursos.

Existe una contradicción bastante visible pese a que la Constitución de 1988 expandió las competencias de los municipios, mantuvo un marco de recaudo tributario centralizado. [207] Al momento de ponerlo en práctica, varios gobiernos de la localidad van disminuyendo su capacidad para accionar, ya que, deben priorizar las condiciones que les imponen los programas federales de transferencia de recursos. Esto tiene como efecto que los municipios suelen verse privados en su autonomía

[206] Afonso, J. R., & Mello, L. (2020). Finanças municipais no federalismo brasileiro. IPEA.
[207] Arretche, M. (2022). Federalismo e políticas sociais no Brasil: Dilemas da descentralização. Editora Fiocruz.

para la toma de decisiones y prestar sus servicios de manera efectiva las necesidades de la comunidad.

Esta contradicción entre la independencia legal de los gobiernos locales y su dependencia de recursos federales se vuelve especialmente característica en el ámbito de las políticas sociales. Tal como demuestran otras investigaciones, aunque los municipios tienen competencias largas o bastantes en áreas como salud, educación y servicio social, su habilidad para llevar a cabo estos puestos pende en gran medida de la fortificación de su régimen tributario específico y de su virtud en la recaudación.

Competencias Legislativas

En los últimos años, el estudio de las jurisdicciones legislativas de los municipios en Brasil ha evolucionado formidablemente, contribuyendo orientaciones hipotéticas y prácticas que acceden una mejor razón de la complicación del federalismo brasileño. En cooperación con otros gobiernos regionales de Latinoamérica, los municipios brasileños cuentan con una capacidad legislativa señaladamente más extensa, principalmente en lo respecta a la gestión del territorio y las políticas públicas. Esta particularidad viene del artículo 18 de la Constitución Federativa de Brasil de 1988, donde reconoce a los municipios como autónomos en los términos de esa Constitución, dándoles el poder de legislar sus asuntos de competencia.

Desde una visión jurídica e institucional, se puede identificar tres niveles importantes de capacidad legislativa en los distritos. Primero son las aptitudes exclusivas en cuestiones locales, segundo son las capacidades

suplementarias en sectores concurrentes, y terceras las ocupaciones sistematizadas para la realización de políticas locales. Este sistema muestra la complicación del régimen brasileño, donde los municipios no solo aplican políticas hechas en otros niveles, sino que también tienen la posibilidad de elaborar normativas propias. Sin embargo, para que este procedimiento funcione correctamente, es esencial contar con procedimientos constantes de combinación entre los diferentes niveles de gobierno, con el fin de evitar problemas legales que pueden dar lugar a incertidumbre jurídica. [208]

Mas o menos el 68% de los problemas que llegan al Supremo Tribunal Federal relacionados a conflictos por competencias nacen debido a disconformidades entre los municipios y estados sobre el establecimiento de sus funciones, principalmente en sectores de mayor importancia como el medio ambiente y el ordenamiento territorial de la zona urbana. Este entorno muestra que, en varios de los casos, las limitaciones entre las jurisdicciones no están debidamente establecidas, lo que provoca disputas. Algo relevante de estos conflictos pasa cuando los gobiernos de la zona urbana quieren interponerse en asuntos que los municipios consideran privados o cuando las normas contradicen lo que establece la zona estatal.

La eficacia de las capacidades legislativas a nivel municipal pende en gran medida de la capacidad técnica de los gobiernos locales. Esto evidencia una discrepancia dentro del marco legal: mientras que, los grandes municipios urbanos tienen equipos jurídicos especializados y

[208] Carvalho, E. M. (2022). *Direito municipal comparado: Brasil e Portugal*. Editora Forum

demuestran mayor capacidad para elaborar normas más complejas, muchos de los municipios pequeños no tienen el personal ni los recursos técnicos suficientes para realizar completamente sus aportes legislativos. Esta diferencia muestra retos relevantes para conservar el equilibrio dentro del marco federativo y asegura una calidad parecida a las políticas de la localidad a lo largo del territorio nacional.[209]

Categorización de las competencias legislativas municipales

1. **Competencias exclusivas:** Forman el núcleo duro de la independencia municipal, alcanzando espacios donde los municipios tienen iniciativa legislativa plena. Contienen la distribución urbana, el transporte público local y la fiscalización de diligencias económicas municipales. La jurisprudencia del STF ha sido clara en mostrarse de acuerdo que, en estas materias, los municipios pueden regular con amplia autonomía, sin interrupción de otros entes federativos, siempre que respeten los principios constitucionales y los derechos fundamentales.
2. **Competencias suplementarias:** Forman un ámbito intermedio para la acción normativa en el plano administrativo. Esta competencia da la facultad a los municipios de elaborar y adecuar prácticas generales dictadas por la Unión o por los estados siempre y cuando lo hagan rigiéndose a los principios y derechos fundamentales a la normativa vigente.
3. **Competencias comunes:** Conforman el espacio más complicado de la actuación legislativa municipal, pues

[209] Gomes, S. T. (2023). *Capacidade institucional y políticas locais*. FGV Editora.

involucran áreas de acción concurrente donde los municipios auxilian otros niveles de gobierno. Esta repartición de competencias en áreas como educación básica, salud pública y medio ambiente solicita mecanismos exclusivos de coordinación intergubernamental para evitar engaños, vacíos legales o contradicciones.

Límites y desafíos de la autonomía legislativa municipal

Esta organización jerárquica de leyes no debe interpretarse como un rechazo a la independencia municipal, más bien como un proceso hecho para impulsar la armonía dentro del marco federal. [210] El reto más importante del sistema radica en reforzar las capacidades institucionales de los municipios, tanto grandes como pequeños, pero principalmente a los pequeños, para que puedan realizar de manera segura sus funciones legislativas. A la vez, resulta relevante elaborar mejoras a los procesos de articulación y cooperación entre los distintos poderes del gobierno. La manera de funcionar la democracia y la estabilidad de las políticas públicas penden en gran parte de la capacidad de enfrentar y resolver estos retos.

Estructura del Federalismo Brasileño

La Constitución de 1988 instituye que el Estado brasileño se organiza en tres niveles independientes: la Unión, los estados y los municipios. Cada uno tiene compromisos específicos. La Unión tiene competencias exclusivas en temas como la defensa y la política monetaria. Además,

[210] Silva, J. A. (2021). *Direito municipal brasileiro* (8a ed.). Malheiros.

hay áreas donde tanto la Unión como los estados colaboran en responsabilidades, como el urbanismo y el transporte local. [211]

Autonomía Municipal y Autoridad Normativa

Los municipios en Brasil tienen un alto grado de independencia o autonomía, por lo cual, se visualiza en diferentes sectores fundamentales. Por ejemplo, el poder o facultad de crear sus propias normas, implementar que tributos establecer e instaurar la prestación de servicios conforme a las insuficiencias del sector. Pero esta autonomía tiene limitaciones: debe siempre respetarse la Constitución Federal y seguir leyes establecidas por las normas nacionales y estatales. En sí, aunque poseen autonomía, están obligados a regirse a la supremacía de la Carta Magna. [212]

Conflictos y Articulación con la Potestad Estatal

El sistema federal brasileño muestra problemas constantes de coordinación normativa. Se identifica tres mecanismos clave para resolver estos conflictos: el Supremo Tribunal Federal actúa como árbitro aplicando el principio de jerarquía normativa; los municipios guardan competencias excedentes en áreas no ajustadas por instancias superiores; y se establecen espacios intactos de cooperación intergubernamental. Los principales retos prácticos incluyen evitar falsedades competenciales, certificar un adecuado negocio municipal y mantener una eficiente combinación en la implementación de políticas

[211] Rezende, F. (2006). Federalismo fiscal en Brasil. IPEA.
[212] Kugelmas, E. y Holanda, C. B. (2001). Federalismo y políticas públicas. Editora Fundap.

públicas.

En conclusión, el federalismo en Brasil se caracteriza en Latinoamérica por su estructura triple, que incluye la unión, los estados y los municipios, además de un sistema complejo de competencias. Aunque la Constitución de 1988 garantiza una gran emancipación para los municipios, dándoles incluso la capacidad legal local y de cobro, todavía enfrentan varios retos relevantes: penden mucho de los traspasos del gobierno federal, existen inestabilidades entre las regiones y surgen apuros en cuanto a quien tiene la responsabilidad en áreas como salud y educación. En estos casos, el Supremo Tribunal Federal actúa como conciliador, atestiguando que se respete la superioridad de la Constitución. Brasil demuestra así que una verdadera descentralización necesita más que solo dar autonomía formal; también requiere procedimientos sólidos de colaboración y de división neutral de recursos fiscales.

5.3 Argentina: Concurrencia Normativa En El Federalismo Argentino

La organización del Estado argentino responde al modelo federal desde su Constitución de 1853 este modelo se fundamenta en la existencia de distintos niveles de gobierno –uno nacional y varios provinciales que poseen autonomía en el ejercicio de sus competencias. El artículo 1° de la Constitución Nacional lo establece de manera expresa, y desde entonces el federalismo se ha constituido como una característica esencial del sistema jurídico y político del país, no obstante, esta estructura no ha sido inmutable, sino que ha atravesado numerosos

procesos de reforma, reinterpretación y tensión entre los principios de centralización y descentralización del poder.[213]

Uno de los aspectos más dinámicos de esta evolución ha sido el fenómeno de la concurrencia normativa dicha concurrencia implica la posibilidad de que tanto el Estado nacional como los gobiernos provinciales legislen sobre un mismo ámbito material si bien esta superposición normativa puede generar conflictos, también abre la puerta a esquemas cooperativos que permiten adecuar la legislación a las particularidades territoriales, respetando al mismo tiempo un piso mínimo común establecido a nivel nacional.

Marco Conceptual del Federalismo Argentino

El federalismo argentino reconoce como sujetos soberanos a las provincias, preexistentes a la organización nacional cada provincia posee una constitución propia, elige sus autoridades, dicta sus leyes y administra sus recursos esta forma de organización responde a la necesidad de respetar la diversidad geográfica, económica y cultural del país.

La Constitución Nacional establece ciertos principios rectores del federalismo, tales como:

La autonomía provincial (art. 121 CN):

El artículo 121 de la Constitución Nacional establece que "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno

[213] Bazán, V. (2001). *El sistema federal argentino: actualidad y perspectivas*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

federal"[214]. Esto significa que las provincias son entidades soberanas en cuanto a su organización institucional, dictado de normas, administración de justicia y control de sus recursos, siempre que no contravengan lo dispuesto por la Constitución Nacional. Esta autonomía abarca aspectos políticos (elección de autoridades), administrativos (gestión de políticas públicas) y financieros (uso de sus ingresos), garantizando su independencia frente al poder central.

La supremacía constitucional (art. 31 CN):

El artículo 31 consagra el principio de supremacía de la Constitución Nacional y las leyes que en su consecuencia se dicten. En términos federales, implica que las provincias deben subordinar sus normas a las disposiciones de la Constitución y de las leyes nacionales dictadas conforme a competencias válidamente delegadas[215]. No obstante, esta supremacía no significa subordinación total: sólo es válida cuando la Nación actúa dentro del marco de competencias que le han sido expresamente otorgadas.

La igualdad entre provincias (art. 124 CN):

Este artículo, introducido en la reforma de 1994, afirma que "las provincias podrán ejercer todo poder no delegado al Gobierno federal y gozan del dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio". Además de consolidar su autonomía, establece un principio de igualdad horizontal: ninguna provincia puede ser subordinada a otra

[214] Gelli, M. (2016). *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada* (9.ª ed.). La Ley.
[215] Sagüés, N. P. (2019). *Derechos constitucionales y jurisprudencia federal* (T. 1, 2 y 3). Editorial Ediar.

ni recibir un trato desigual por parte del Estado nacional. Esta igualdad busca equilibrar las relaciones federales y evitar privilegios o castigos institucionales por razones políticas o económicas.

La delegación limitada de competencias:

La estructura federal argentina se basa en una delegación limitada y específica de competencias desde las provincias hacia el Estado nacional. Esta delegación se encuentra expresada de forma taxativa en el artículo 75 de la CN[216], que enumera las facultades del Congreso. Toda competencia que no esté expresamente transferida permanece bajo control provincial. Este diseño impide la expansión unilateral del poder federal y busca proteger la autonomía jurisdiccional de las provincias.

Clasificación de Competencias en el Federalismo Argentino

Las competencias estatales se pueden clasificar en tres categorías fundamentales: exclusivas, concurrentes y compartidas.

- **Competencias exclusivas:** Son aquellas reservadas exclusivamente a uno de los niveles de gobierno. La Nación, por ejemplo, es la única habilitada para declarar la guerra, firmar tratados internacionales o emitir moneda. Las provincias, en cambio, conservan competencias sobre su organización institucional y justicia local.

- **Competencias concurrentes:** Se refiere a aquellas materias en las que pueden legislar tanto la Nación como las provincias. En este caso, la Constitución prevé que el Congreso puede establecer bases o

[216] Constitución de la Nación Argentina (1994). *Texto oficial con reformas*. Congreso de la Nación Argentina.

presupuestos mínimos, dejando a las provincias la posibilidad de dictar normas más específicas. Este tipo de competencia requiere una especial articulación entre niveles.

- **Competencias compartidas:** Implican necesariamente una acción coordinada entre Nación y provincias. Son comunes en políticas públicas que requieren esfuerzos conjuntos, como planes de salud, infraestructura y atención a desastres[217].

Las Competencias Concurrentes: Teoría y Aplicación

Las competencias concurrentes constituyen un terreno complejo y esencial para el funcionamiento efectivo del federalismo. Su objetivo es permitir la adaptación normativa a cada territorio, manteniendo un marco general común. Ejemplos de esta modalidad se encuentran en ámbitos como el medio ambiente, la salud, la educación y la administración de recursos naturales.

La Ley General del Ambiente (Ley 25.675) establece los presupuestos mínimos, mientras que las provincias pueden fijar normativas más estrictas. La Ley de Educación Nacional (Ley 26.206) proporciona lineamientos que las jurisdicciones deben respetar, aunque conservan autonomía curricular. En salud, el Ministerio Nacional fija políticas, pero cada provincia maneja su sistema hospitalario[218].

[217] Ayala, J. (2018). *Federalismo y competencias en la Constitución de 1994*. Revista Jurídica de la Universidad de Buenos Aires, (38), 41–68.
[218] Gago, M. E. (2016). Federalismo ambiental y recursos naturales. *Revista de Derecho Ambiental*, (5), 45–62.

La ambigüedad normativa:

Uno de los problemas estructurales del federalismo argentino es la falta de precisión en la delimitación de competencias entre la Nación y las provincias. Aunque la Constitución establece ciertos lineamientos —como los artículos 75, 121 y 124—, en muchas materias no queda claro qué nivel de gobierno debe actuar o con qué jerarquía normativa. Esta ambigüedad genera superposición de leyes, vacíos legales, e incluso contradicciones normativas. Por ejemplo, en cuestiones ambientales o sanitarias, es común que normas nacionales y provinciales entren en tensión, obligando a una interpretación judicial para resolver cuál debe prevalecer. Esta indefinición debilita la seguridad jurídica y genera conflictos administrativos y políticos frecuentes[219].

La judicialización de los conflictos interjurisdiccionales:

La ausencia de mecanismos eficaces de coordinación o arbitraje político hace que muchos desacuerdos entre Nación y provincias terminen en la Corte Suprema de Justicia. Si bien el Tribunal cumple un rol clave como garante del equilibrio federal, el recurso a la vía judicial es costoso, lento y, en muchos casos, insuficiente para resolver cuestiones de política pública que requieren inmediatez. Ejemplos emblemáticos son los casos "Santa Fe c/ Estado Nacional" (2015) o "Mendoza c/ Nación" (2008), donde la intervención judicial fue necesaria para resolver disputas por fondos coparticipables o gestión ambiental. Esta tendencia a judicializar lo que debería resolverse en espacios de concertación política evidencia

[219] Cassagne, J. C. (2015). *Derecho constitucional argentino: sistema federal y control judicial*. Abeledo Perrot.

la debilidad de los canales institucionales intergubernamentales.

Las diferencias políticas y presupuestarias entre gobiernos:

En un sistema federal, las tensiones políticas entre diferentes partidos en el poder —ya sea a nivel nacional o provincial— son inevitables. Sin embargo, en Argentina, estas diferencias muchas veces derivan en discriminaciones o privilegios en la asignación de recursos, lo que afecta directamente la aplicación de competencias concurrentes. Las transferencias discrecionales del Estado nacional a las provincias suelen responder a alineamientos partidarios, debilitando la equidad interjurisdiccional y favoreciendo a los gobiernos provinciales oficialistas. Además, las variaciones en los presupuestos provinciales —influenciadas por la coparticipación o la recaudación propia— hacen que no todas las provincias puedan ejercer sus competencias concurrentes con igual eficacia.

Casos Prácticos de Concurrencia Normativa

Los casos prácticos muestran la relevancia de esta figura. Uno de los más emblemáticos es la gestión del Riachuelo, donde Nación, Ciudad Autónoma y Provincia de Buenos Aires comparten competencias. El caso derivó en la creación de ACUMAR, un organismo tripartito que coordina acciones ambientales[220].

Otro ejemplo es la pandemia de COVID-19, donde las decisiones sanitarias evidenciaron la necesidad de concertación normativa. Las

[220] Dialnet (2005). Notas sobre la experiencia federal argentina. *Revista de Derecho Público*, (7), 201–221.

provincias adoptaron diferentes medidas dentro de un marco nacional común, generando tensiones, pero también demostrando flexibilidad normativa.

La Jurisprudencia de la Corte Suprema

La jurisprudencia ha sido determinante en la delimitación de competencias. En 'Santa Fe c/ Estado Nacional' (2015), la Corte ordenó la devolución de fondos coparticipables. En 'Mendoza c/ Estado Nacional' (2008), dispuso un esquema de responsabilidad solidaria entre Nación y provincias[221].

Propuestas para el Fortalecimiento del Federalismo Normativo

Para consolidar la concurrencia normativa como instrumento de cooperación y no de conflicto, se proponen:

1. Sancionar una nueva ley de coparticipación:

El artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional establece que el régimen de coparticipación federal de impuestos debe fijarse mediante una *ley convenio*, acordada entre Nación y provincias, aprobada por el Congreso y ratificada por todas las legislaturas provinciales. Sin embargo, desde la reforma constitucional de 1994, este mandato sigue pendiente. La actual ley vigente (Ley 23.548) responde a un régimen transitorio, que ha sido duramente criticado por su falta de equidad, discrecionalidad en la distribución de recursos y dependencia financiera de las provincias respecto al Estado nacional. Una nueva ley debería

[221] Ramella, A. (2017). *Aspectos del federalismo argentino*. Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ).

contemplar criterios objetivos, proporcionales y transparentes que garanticen autonomía fiscal y permitan a las provincias ejercer con solvencia sus competencias concurrentes.

2. Fortalecer los consejos federales sectoriales:

Existen actualmente consejos federales en diversas áreas (salud, educación, ambiente, trabajo, infraestructura), que agrupan a ministros y autoridades provinciales y nacionales. Estos espacios funcionan como foros de concertación, pero muchas veces tienen funciones meramente consultivas o no vinculantes. Se propone dotarlos de mayor institucionalidad, recursos propios y capacidad operativa para que puedan emitir recomendaciones técnicas con fuerza ejecutiva, coordinar programas conjuntos y garantizar la aplicación efectiva de políticas federales. Además, debería asegurarse una participación igualitaria entre todas las provincias, independientemente de su peso político o económico.

3. Establecer mecanismos de resolución de disputas:

Actualmente, la Corte Suprema es la única instancia para resolver conflictos interjurisdiccionales. Esto recarga al máximo tribunal y no siempre permite soluciones ágiles o preventivas. Se sugiere la creación de un *órgano federal de conciliación y arbitraje*, conformado por representantes judiciales y políticos de Nación y provincias, con capacidad para intervenir en disputas sobre concurrencia normativa, distribución de recursos o interpretación de leyes marco. Este órgano podría operar bajo el paraguas del Consejo de Gobierno creado en el art. 124 CN o como parte de un sistema alternativo de solución de conflictos

federales[222].

5.4 Perú Y Chile: Tensiones Entre Desconcentración Y Descentralización Real

Partimos con la idea de que tanto la desconcentración como la descentralización son medidas y acciones que toma un estado para direccionar y compartir las responsabilidades correspondientes que acogen como Estado en un principio centralista y concentrado, manteniendo un poder y responsabilidad dentro de su eje principal como el ente superior a todos.

Citando lo que menciona Ariño (1988) un Estado "no quiere una administración centralizada, que no de importancia a las administraciones menores, ni una administración concentrada con escasa o nula actividad de los órganos periféricos".[223]

Tengamos que cuenta que una administración donde exista una ineficiente actividad no puede cumplir con las demandas de necesidades y particularidades de cada jurisdicción del territorio nacional, es decir de cada región, la poca o casi nula participación de administraciones menores vulnera la participación democrática, además de que la falta de conocimiento de las condiciones de cada región en ámbitos principalmente económicos y sociales afectan la toma de decisiones para cada uno en consecuencia se da cavidad a una menor capacidad de respuesta a problemas determinados. Es aquí donde radica la

[222] Hernández, A. M. (2018). Veinte propuestas para fortalecer el federalismo argentino. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 51(153), 1175–1208.
[223] ARIÑO, Gaspar. *Principios de descentralización y desconcentración*. Universidad Autónoma de Madrid, 1988

importancia de las administraciones menores que desafortunadamente bajo el concepto y ejecución de un gobierno centralizado carecen de autonomía propia.

No puede existir desconcentración ni descentralización sin existir primero la centralización y la concentración, ambos términos con alusión a un poder mantenido bajo total tutela del Estado y del Gobierno; pero para tener una mejor idea del origen de la necesidad de acciones como la desconcentración y la descentralización definamos primero lo que significa cada una:

La centralización se encuentra vinculada a la concentración de poder del Estado en el gobierno mediante un órgano central con atribuciones de poder establecer sus propios fines y medios para decisiones y obtención de recursos, este se caracteriza por una organización entre el gobierno y la administración en donde las decisiones ya sean públicas y administrativas son acogidas y moldeadas por un centro con competencia sobre todo el territorio nacional.[224] (Covarrubias Moreno, 2000)

Comenzando por la centralización, esta refiere a la capacidad que poseen los niveles superiores en el gobierno para tomar decisiones fundamentales sobre las funciones y sus diferentes jurisdicciones, demostrando desde un comienzo su característica autonomía con una predominante jerarquía marcada en donde los órganos de menor grado mantienen un poco o casi nula autonomía respecto a las decisiones que

[224] COVARRUBIAS, Oscar. *Federalismo y reforma del sistema educativo nacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000

les competería, sus participaciones dependen de la aprobación de los órganos por encima de ellos.

Por otro lado, como en un inicio se resaltaba el vínculo entre centralización y concentración, este último supone la acumulación de funciones dentro de una misma estructura gubernamental, es decir dentro del mismo gobierno central que en lugar de transferir funciones a niveles de gobiernos regionales y locales, el nivel central ejecuta todas estas funciones a nivel nacional.

Sobre la administración por su parte de carácter público se desprende del poder ejecutivo en relación a su organización o estructura en relación a su actividad [225] (Fernández Ruiz, 1997), de acuerdo a la manera en cómo se distribuye el poder administrativo este dependerá su implementación en la forma desconcentrada o descentralizada, su organización evidenciara el implemento de nuevas reformas que resalten un desarrollo gubernamental a través de los cambios entre desconcentración y descentralización real.

Abugattas (2003) señala que tanto la desconcentración y la descentralización se presentan según la organización geopolítica como matices.[226]

La manera en que como un Estado administra y organiza su territorio a través de los gobiernos influye en la distribución de poder, funciones y responsabilidades; en los estados unitarios como Chile conformado por

[225] FERNANDEZ, Jorge. *Derecho Administrativo*, McGRAW-HILL, 1997
[226] ABUGATTAS, Gattas. *Descentralización y desconcentración como modelos posibles de organización estatal*, Foro Jurídico, 2003

un gobierno central predominante tiene la posibilidad de implementar la desconcentración para una mejor administración sin la necesidad de otorgar un poder político real o por el contrario una descentralización de autonomía limitada.

La Desconcentración

La desconcentración en Estados como Perú y Chile como tema de interés lo define como la distribución o transferencia de competencias de manera definitiva de un ente superior hacia a otro inferior el cual continúa rigiéndose bajo su dependencia.

Aunque de similar función a la descentralización no supone una transferencia real de poder político o siquiera de autonomía como es en el caso de la descentralización, en órganos desconcentrados no predomina la autonomía de crear políticas propias ni mucho menos el paso a la elección de las autoridades, todo se mantiene bajo las directrices de los órganos centrales.

Gallegos, Quiroz y Celi (2021) concuerdan que dentro de un estado en donde se presencia una obvia concentración de competencias como lo son las de gestión y planificación conlleva como consecuencia a una limitada distribución de recursos de forma eficiente en cada nivel de organización pública, por lo que la idea de dar apertura a más niveles de administración no da paso a una solución real eficiente de lo que se pretende, es aquí en donde interviene la acción de desconcentración

como la idea de una solución más eficiente y realista.[227]

La idea de desconcentración pretende ser una respuesta efectiva para la delegación de responsabilidades y/o funciones, pero de forma realista como se tiene conocimiento no significa verdaderamente la solución a los problemas de concentración de funciones. Una delegación que carece de autonomía sigue manteniendo parte de una administración concentrada, aunque sugiere un alivio de responsabilidad, pero en sentido temporal la delegación del actuar y no de la titularidad sí supone un acercamiento a las respectivas necesidades y demandas que manifiestan cada jurisdicción de los órganos regionales y locales. Temporal debido a que no delimitan sus propias políticas.

La Descentralización Real

Menciona Serrano (2013) en una revista sobre la descentralización que tanto el Estado Peruano como el chileno atraviesan por un dilema común referente a los procesos de descentralización, dicho dilema es referente a la necesidad de delimitar las competencias por niveles de gobierno además de implementar un actuar más vigoroso para el traspaso de estas y de funciones dentro de un esquema de seguridad jurídica y claridad del marco competencial. [228] La descentralización toma la función de un medio por el cual se promueven oportunidades de desarrollo en respuesta a las necesidades de las personas que conforman un territorio.

[227] GALLEGOS, Rita; QUIROZ, Cristian; CELI, Maryuri. D*escentralización y desconcentración. Análisis y perspectivas*, Sur Academi: Revista Académica Investigativa, 2021

[228] SERRANO, Claudia. *Descentralización del estado en Perú y chile: causa común, diferente trayectoria*, Revista argumentos, 2013.

Los procesos de descentralización buscan esquivar la sobrecarga de funciones que puedan dificultar una clara delimitación de competencias que perjudiquen a la seguridad jurídica de los gobiernos a la par de los ciudadanos, he aquí la necesidad de un traspaso y actuar vigoroso a los gobiernos u órganos subnacionales con potestad de solventar las demandas y necesidades competentes a sus respectivas jurisdicciones.

Por el contrario de la desconcentración, la descentralización da paso a una transferencia de poder con autonomía, volviéndose como una respuesta efectiva real y como modelo de gobernabilidad en los distintos niveles de gobierno que va desde lo central, regional y local.

El proceso de descentralización permite incentivar un modelo de desarrollo de carácter equitativo e incluyente que disminuya diferencias internas como sociales y económicas; permite el fortalecimiento de la democracia al otorgar la capacidad de poder político y la toma de propias decisiones de gobiernos; promueve la corresponsabilidad en el desarrollo mediante el derecho a la decisión de los ciudadanos en relación al desarrollo individual y colectivo; la promoción de oportunidades implica el fortalecimiento y articulación para el desarrollo económico en especial.

Chile

De acuerdo con la Constitución Política de la República de Chile (2005) se establece en su artículo 3 que su estado es unitario y que de acuerdo a la ley la administración de este será funcional y territorialmente

descentralizado o desconcentrado.[229]

Su ordenamiento jurídico delimita la forma de administración de su gobierno en conjunto de todos los niveles desde el central hasta el local. La alusión a una administración funcional y territorialmente descentralizada implica a una distribución determinada por funciones y áreas geográficas respectivamente

Menciona Montecinos (2013) que los intentos descentralizadores en Chile son utilizados como una estrategia del Estado para avanzar hacia una modernización administrativa junto con el desarrollo económico, sin tomar en consideración la necesidad de la regionalización para ello.[230]

Chile es principalmente caracterizado por un sistema centralista que a lo largo del tiempo ha dado un mayor realce a la descentralización comenzando desde la primera elección de gobernadores regionales; la centralización en chile en el siglo pasado dio paso a la desconcentración que posteriormente se vio envuelta con la implementación de una descentralización administrativa que aunque estos tienen la capacidad de gestionar recursos como en se enmarca su función, aun así resulta insuficiente para el desarrollo de los territorios, se menciona que el fortalecimiento de los gobiernos regionales y municipales es un desafío que aún debe ser afrontado debido a que las decisiones en sí mismas se mantienen como una función del nivel central que paraliza el avance a

[229] CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE, Diario Oficial, 2005.

[230] MONTECINOS, Egon. *De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo*, 2013

una regionalización efectiva en el país.

Perú

La desconcentración supone ser simplemente una transferencia de elementos secundarios lo cual impide una transferencia esencial de poderes para una real descentralización.[231] (Bromley, 1985)

Los órganos regionales y locales ejercen como delegados del poder central dependientes de las directrices y normas que este influye bajo una constante y directa supervisión, lo cual impiden y ralentizan el desarrollo administrativo.

En Perú según Gonzales (2023) la desigualdad en todo su contexto ya sea a través de la desconcentración o la descentralización es el principal problema estructural ante cualquier intento de políticas de desarrollo.[232]

La desigualdad en el contexto histórico de Perú no es un hecho reciente que simboliza un obstáculo tanto para la desconcentración y descentralización en Perú, este problema suprime la capacidad de generar un impacto real de las políticas de desarrollo, aunque como es el mismo paso del tiempo, actualmente el estado Peruano se caracteriza por seguir un modelo de gobierno descentralizado como lo evidencia la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XVI del título IV, sobre descentralización (No 27680) en conjunto con la Ley de Bases de

[231] BROMLEY, Ray. *Descentralización, participación popular y desarrollo regional*, Revista de Ciencias Sociales, 1985

[232] GONZALES DE OLARTE, Efraín. *La descentralización pasmada: desconcentración y desarrollo regional en el Perú 2003-2020*, Fondo Editorial, 2023

Descentralización (No 27783)

La tensión existente entre la desconcentración y descentralización real infiere a una delimitación y diferenciación entre una mejor administración de gobierno entre solo delegar funciones sin autonomía o el transferir funciones y responsabilidades con autonomía.

El paso a la descentralización real es por medio de la desconcentración por cómo se ha podido interpretar sus funciones y objetivos respectivamente, la autonomía es la pieza clave que predomina en ambos tipos de administración de gobiernos, en los estados de Perú y Chile, ambos con influencia descentralista pero que en realidad manifiestan en la práctica una forma de gobierno desconcentrado en donde no existe una verdadera autonomía regional y local.

Si la autonomía se manifestara correctamente de forma real en la descentralización que dicen mantener los estados de Perú y Chile, sus administraciones gozarían enteramente de las capacidades que le corresponden, pero como mencionado anteriormente se sigue el modelo desconcentrado en donde:

- El centralismo perdura en las decisiones
- Dependencia financiera bajo el Gobierno central
- Competencias limitadas o incompletas
- Supervisión constante del Gobierno central

Entre la tensión originada por la limitación referente a la autonomía, es necesaria la pregunta ¿si, aunque de igual forma tanto en la desconcentración como en la descentralización real que se pretende

acoger, existe la limitación a la autonomía, sigue siendo una mejor opción la descentralización?

En respuesta, aunque en gobiernos como el de Perú y Chile buscan el avance y desarrollo mediante la descentralización, se toma en consideración que sin una organización eficiente y un plan que solvente las necesidades y demandas de cada jurisdicción a nivel nacional con una real autonomía propia, la descentralización no es real a cabalidad, pero si fuese caso contrario la descentralización si cumpliría con las expectativas para la que fue implementada.

CAPÍTULO VI

6 ANÁLISIS CRÍTICO DE LA ARTICULACIÓN ENTRE GAD Y EL ESTADO EN ECUADOR

6.1 Estudio de casos y conflictos normativos en ordenamiento territorial y movilidad

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 modificó sustancialmente la estructura territorial del Estado, estableciendo un modelo descentralizado de administración pública mediante la conformación de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Este nuevo ordenamiento territorial buscaba superar el centralismo histórico del país, democratizar la gestión pública y acercar los servicios estatales a la ciudadanía. Sin embargo, tras más de una década de implementación, persisten importantes tensiones y conflictos normativos entre los diferentes niveles de gobierno que dificultan una articulación eficiente y armónica.

El presente trabajo analiza críticamente la relación entre los GAD y el Estado central ecuatoriano, identificando las principales áreas de conflicto normativo, particularmente en los ámbitos del ordenamiento territorial y la movilidad. A través del estudio de casos concretos, se evidencian las contradicciones, superposiciones y vacíos jurídicos que obstaculizan el cumplimiento de los objetivos de la descentralización y el desarrollo territorial equilibrado.

Evolución histórica del proceso de descentralización

El proceso de descentralización en Ecuador ha transitado por diferentes

etapas marcadas por avances y retrocesos. Históricamente, el país ha mantenido un modelo centralista que concentraba decisiones y recursos en Quito, con una notable desatención hacia territorios periféricos. Las primeras iniciativas descentralizadoras surgieron en la década de 1990, bajo un enfoque neoliberal que buscaba principalmente reducir el tamaño del Estado central (Barrera, 2015).[233]

La Constitución de 1998 introdujo elementos importantes de descentralización administrativa, pero mantuvo un esquema voluntario y a la carta que resultó ineficaz. Es la Constitución de Montecristi de 2008 la que establece un verdadero Sistema Nacional de Competencias obligatorio, progresivo y definitivo, sustentado en principios de subsidiaridad, equidad territorial y participación ciudadana (Batallas, 2013).[234]

Marco normativo actual

El marco jurídico que regula la descentralización y la articulación entre niveles de gobierno se compone principalmente de:

1. **La Constitución del Ecuador (2008)**: Define el modelo territorial del Estado y establece los Gobiernos Autónomos Descentralizados con sus competencias exclusivas y concurrentes.

2. **El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía**

[233] Barrera, A. (2015). El proceso de descentralización en Ecuador: 8 años después de Montecristi. Quito: CONGOPE.
[234] Batallas, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. Revista de Derecho FORO, (20), 5-22.

y Descentralización (COOTAD, 2010)[235]: Desarrolla la organización territorial, el funcionamiento de los GAD y el sistema de transferencia de competencias.

3. **El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010)**: Regula la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno.

4. **La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS, 2016)**[236]: Establece los principios y reglas para el ordenamiento territorial y la gestión del suelo.

5. **Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial**: Regula la planificación, regulación y control del transporte y la movilidad.

Niveles de gobierno y distribución de competencias

El modelo de organización territorial ecuatoriano comprende:

- Regiones (en proceso de conformación)
- Provincias
- Cantones (municipios)

[235] Molina, A. (2015). Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 62, 35-52.
[236] SENPLADES. (2017). Evaluación del proceso de descentralización en Ecuador 2008-2016. Quito: Secretaría Nacional de Planificación.

- Parroquias rurales
- Regímenes especiales (Galápagos, circunscripciones territoriales indígenas y distritos metropolitanos)

Cada nivel tiene competencias exclusivas determinadas por la Constitución y el COOTAD, mientras que las competencias concurrentes son responsabilidad compartida entre diferentes niveles de gobierno. Esta estructura multinivel genera inevitablemente zonas grises donde la delimitación precisa de responsabilidades resulta compleja.

Superposición de instrumentos de planificación

Uno de los conflictos más evidentes surge de la multiplicidad de instrumentos de planificación territorial que deben elaborar los diferentes niveles de gobierno:

- **Plan Nacional de Desarrollo**: Elaborado por el gobierno central
- **Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)**: Elaborados por cada nivel de GAD
- **Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS)**: Responsabilidad de los municipios
- **Planes Especiales**: Para áreas de interés particular

Si bien la normativa establece que estos instrumentos deben articularse jerárquicamente, en la práctica se observa una descoordinación significativa. Según un estudio del Banco de Desarrollo del Ecuador

(2019)[237], solo el 35% de los PDOT cantonales guardaban coherencia con los provinciales y apenas un 18% se alineaban efectivamente con el Plan Nacional de Desarrollo.

Caso de estudio: Conflicto en la expansión urbana de Guayaquil

Un caso emblemático es el conflicto suscitado en 2018 entre el Municipio de Guayaquil y el Gobierno Central respecto a la expansión urbana hacia el oeste de la ciudad. El municipio, a través de su Plan de Ordenamiento Territorial, propuso la expansión urbana hacia zonas que el Ministerio del Ambiente había declarado de protección ecológica.

Este caso evidenció un vacío normativo en la resolución de controversias entre la autonomía municipal para definir el uso del suelo (competencia exclusiva municipal según el Art. 264 de la Constitución) y las facultades del gobierno central en materia ambiental. El conflicto llegó a instancias judiciales, donde la Corte Constitucional finalmente dictaminó a favor del municipio, argumentando que la competencia sobre uso y ocupación del suelo primaba en este caso, aunque estableció condicionamientos ambientales. Este ejemplo demuestra la necesidad de mecanismos más claros para la resolución de conflictos competenciales y la armonización de objetivos entre diferentes niveles de gobierno.

Tensiones entre planificación nacional y autonomía territorial

Si bien la Constitución reconoce amplia autonomía a los GAD, el gobierno central mantiene competencias exclusivas que inciden

[237] Banco de Desarrollo del Ecuador. (2019). Evaluación de coherencia en instrumentos de planificación territorial. Quito: BDE.

directamente en la planificación territorial, como:

- Áreas naturales protegidas
- Recursos energéticos
- Infraestructura nacional
- Sectores estratégicos

Estas competencias permiten al gobierno implementar proyectos a gran escala en territorios específicos. Castro-Bernal (2020)[238] señala que durante el período 2013-2017, el 64% de los proyectos estratégicos implementados presentaron algún tipo de conflicto con los planes locales.

Fragmentación de competencias en transporte y movilidad

La movilidad y el transporte constituyen áreas particularmente conflictivas en la articulación intergubernamental debido a la fragmentación de competencias entre diferentes niveles:

- **Gobierno Central**: Responsable de la red vial nacional y la normativa general de transporte.
- **Gobiernos Provinciales**: Encargados de la vialidad rural.
- **Gobiernos Municipales**: Competentes en tránsito, transporte terrestre y seguridad vial urbana.
- **Agencia Nacional de Tránsito (ANT)**: Entidad adscrita al Gobierno Central que mantiene funciones de regulación y

[238] Castro-Bernal, M. (2020). Proyectos estratégicos nacionales y su articulación con la planificación local en Ecuador. Revista Espacios, 41(24), 310-324.

control.

Esta distribución ha generado inconsistencias regulatorias, especialmente en áreas metropolitanas donde la movilidad trasciende límites municipales. Un estudio de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (2021)[239] identificó que el 78% de las áreas metropolitanas del país presentan problemas de coordinación intermunicipal en materia de transporte.

Caso de estudio: El Sistema Integrado de Transporte en Quito y los municipios conurbados

El Distrito Metropolitano de Quito ha implementado progresivamente un Sistema Integrado de Transporte que, por necesidad funcional, debería extenderse hacia los cantones conurbados como Rumiñahui y Mejía. Sin embargo, la falta de mecanismos efectivos para la coordinación intermunicipal ha generado una desarticulación del sistema. La conflictividad surge de la asunción diferenciada de competencias de tránsito y transporte, y la ausencia de un marco normativo que facilite la conformación de mancomunidades o consorcios para gestionar el transporte metropolitano. Como resultado, los ciudadanos enfrentan:

- Diferentes tarifas y sistemas de recaudo
- Duplicidad de rutas

[239] Asociación de Municipalidades del Ecuador. (2021). Diagnóstico de la movilidad en áreas metropolitanas del Ecuador. AME: Quito.

- Estándares dispares de calidad y seguridad
- Ausencia de integración modal y tarifaria

Este caso ilustra cómo la rigidez del marco competencial dificulta soluciones territoriales integradas, especialmente para fenómenos que trascienden límites político-administrativos.

Transferencia incompleta de competencias

Si bien el COOTAD estableció un proceso obligatorio de transferencia, la Contraloría General del Estado (2022)[240] identificó que solo el 42% de los municipios del país han asumido efectivamente todas las competencias en materia de tránsito y transporte.

Esta implementación parcial genera un sistema híbrido donde coexisten:

- Municipios con competencias plenas
- Municipios con competencias parciales
- Municipios donde la ANT sigue ejerciendo funciones

La heterogeneidad resultante dificulta la coherencia de políticas de movilidad a nivel nacional y crea confusión sobre las responsabilidades de cada institución, tanto para ciudadanos como para operadores de transporte.

Asimetrías en capacidades institucionales

[240] Contraloría General del Estado. (2022). Informe de cumplimiento del proceso de transferencia de competencias de tránsito y transporte. CGE: Quito.

Una de las barreras fundamentales para la articulación efectiva es la profunda asimetría en capacidades institucionales entre GAD. Mientras municipios grandes como Quito, Guayaquil o Cuenca cuentan con robustas estructuras técnicas y administrativas, la mayoría de los GAD pequeños enfrentan limitaciones severas:

- Escasez de personal técnico especializado
- Sistemas de información deficientes
- Baja capacidad de generación de recursos propios
- Dependencia excesiva de transferencias del gobierno central

Según datos del Banco del Estado (2023)[241], el 65% de los municipios ecuatorianos dependen de transferencias centrales para más del 80% de su presupuesto, lo que limita su autonomía real y capacidad para ejercer efectivamente sus competencias.

Debilidades del sistema nacional de competencias

El Sistema Nacional de Competencias, diseñado como mecanismo articulador, presenta importantes limitaciones:

1. **Debilidad del Consejo Nacional de Competencias**: Este organismo, concebido como rector del sistema, ha mostrado limitada capacidad para dirimir conflictos competenciales.
2. **Insuficiente transferencia de recursos**: Aunque el Art. 273 de

[241] Banco del Estado. (2023). Autonomía financiera de los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Quito: BDE.

la Constitución establece que toda transferencia de competencias debe ir acompañada de recursos suficientes, diversos estudios demuestran un déficit sistemático en la transferencia de recursos para el ejercicio de competencias descentralizadas (Zambrano, 2019)[242].

3. **Ausencia de mecanismos efectivos para competencias concurrentes**: Las competencias compartidas entre niveles de gobierno carecen de protocolos claros para su gestión coordinada.

Incidencia de factores políticos en la coordinación intergubernamental

Un análisis realizado por la Universidad Andina Simón Bolívar (2022)[243] identificó que los cantones con alcaldes de la misma tendencia política que el gobierno central recibieron en promedio 23% más recursos para proyectos, que aquellos con autoridades de oposición

Esta politización de las relaciones intergubernamentales debilita la institucionalidad del sistema y genera incentivos perversos que priorizan lealtades partidistas sobre necesidades territoriales.

[242] Zambrano, P. (2019). Análisis del financiamiento de competencias descentralizadas en Ecuador. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública, 6(1), 93-115.
[243] Universidad Andina Simón Bolívar. (2022). Influencia de factores políticos en la cooperación intergubernamental en Ecuador. UASB: Quito.

6.2 Evaluación De Los Planes De Desarrollo Y Ordenamiento Territorial (Pdot) Frente A Regulaciones Nacionales.

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, también conocidos por sus siglas PDOT, son instrumentos técnicos y normativos utilizados para la planificación del uso del suelo, infraestructura y servicios públicos de acuerdo a los niveles de gobiernos descentralizados según lo establecido en la Constitución, el Código de Planificación y Finanzas Públicas, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, entre otras leyes conexas [244]. Por otro lado, son considerados como propuestas estratégicas para ordenar las funciones y competencias dentro de un determinado territorio, donde se incluyen proyectos, programas y métodos para alcanzar el Buen Vivir tal y como lo establece la Constitución.

Estos instrumentos de desarrollo tienen como propósito diseñar estrategias que abarquen temas económicos, sociales, ambientales, entre otros aspectos, además, buscan obtener un equilibrio de los recursos para garantizar una mejor calidad de vida de los ciudadanos, es por esto que la legislación ecuatoriana y por medio de sus organismos verifican el seguimiento y evaluación de estos planes, con el fin de que se cumplan con las mismas normativas.

Además, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial buscan fortalecer la participación ciudadana como una herramienta

[244] SOT. (2021). *El PDOT: qué es, cómo y cuándo formularlo.* Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestion del Suelo

indispensable para conocer las opiniones y sugerencias de los ciudadanos respectos a las actividades que se realizan por parte de las entidades del Estado o niveles de gobierno y como medio de evaluación para conocer si los planes de desarrollo están acordes a las necesidades de ese territorio y si se requieren realizar correcciones del mismo.

Importancia del ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial es un proceso que organiza las actividades, funciones y recursos que se encuentran en un determinado territorio, su importancia se basa en el desarrollo social y económico para mejorar la calidad de vida de la población. Según el artículo 5 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, nos proporciona una serie de principios rectores que sirven de guía para la planificación del uso y del suelo.

Los PDOT reflejan un compromiso con el bienestar colectivo, entre los cuales destacan el principio de la sustentabilidad, la equidad, autonomía, coherencia, entre otros principios fundamentales que permiten la construcción del ordenamiento territorial fundamentándose en la gestión pública y la equidad territorial del país. [245]

Marco normativo nacional aplicable al PDOT

Los Planes de Desarrollo y Organización Territoriales se encuentran basados en una serie de normativas, que regulan tanto su creación, estructura e implementación, como posteriormente evaluación, que acuerdo con las competencias a las necesidades de cada nivel de

[245] Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, Arts, 5

gobiernos se fundamentan en más leyes conexas.

- **Constitución de la República del Ecuador**

Establece principios y reglas fundamentales para la planificación del ordenamiento territorial, dentro del art. 3 numeral 5 señala que es un deber del Estado ecuatoriano planificar el desarrollo nacional, realizándolo de forma estratégica y organizada, ya que no puede actuar de manera improvisada de esta manera se respetaran los derechos y principios consagrados en esta norma.[246]

El artículo 275 señala que el desarrollo debe regirse por los principios del Buen Vivir y que las actividades deben ejecutarse en armonía, asegurando la distribución equitativa de los recursos y servicios públicos y que de acuerdo con el art 272 del mismo cuerpo legislativo menciona que deben regirse por la ley y cumpliendo con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo [247]

- **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo**

Se trata de una normativa que además de definir principios rectores que sirven de guía para la creación, diseño y ejecución de los PDOT, buscan que se garanticen los derechos del interés publico y que exista un acceso equitativo a los beneficios que surgen del plan de desarrollo.

- **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas**

[246] Constitución de la República del Ecuador. Art, 275
[247] Constitución de Planificación y Finanzas Públicas, Art, 10

Según el art. 10 de esta norma menciona que se desarrollara una estrategia territorial nacional, en relación con el Plan Nacional de Desarrollo, y a su vez se establecerán procedimientos de coordinación entre el Estado y los demás gobiernos autónomos descentralizados. [248]

El art. 12 del mismo cuerpo normativo determina que es competencia de los diferentes niveles de gobiernos la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, es decir, estos deben diseñar los planes de acuerdo a su territorio, pero de igual manera pueden coordinar con los demás gobiernos [249]

- **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**

El COOTAD **establece lineamentos para el ejercicio de la autonomía y descentralización en el país y demás competencias de los GAD,** es una norma fundamental porque regula la organización y las competencias de cada nivel de gobierno, entre una de estas la implementación de planes de desarrollo donde integren los principios y que se respeten los derechos, además indica que deben informar de manera periódica los resultados obtenidos [250]

Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la responsabilidad de verificar si se cumple con la implementación de las planificaciones, donde realizarán reportes e informes cada cierto tiempo donde plasmen los resultados de las mismas.

[248] Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art,10
[249] Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art,12
[250] Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización

Contenido de un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Es muy importante conocer cómo se elabora un PDOT, es por esto que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su artículo 42 establece el contenido básico para todo PDOT[251].

- **Diagnóstico Estratégico:** Este se trata de una evaluación de cómo se encuentra el territorio, es decir, sus condiciones, población, necesidades, oportunidades, ya que permite tener una visión profunda y de esta forma tomar las decisiones correctas frente a la realidad del territorio.
- **Propuesta:** Son decisiones basadas en el diagnóstico de la situación del territorio, están deben estar orientadas a alcanzar la visión del desarrollo territorial en corto, media y largo plazo que se desea lograr.
- **Modelo de Gestión:** Se trata de un conjunto de estrategias y acciones que deben implementar los gobiernos autónomos descentralizados para cumplir las funciones administrativas dentro de su territorio.

Evaluación técnica y jurídica de los PDOT

La evaluación de los PDOT es un procedimiento fundamental que permite verificar si estos instrumentos de planificación están cumpliendo los objetivos por los cuales fueron elaborados, y si están acordes a los marcos legales de la legislación ecuatoriana y si cuentan con los elementos suficientes o se necesitan rediseños y cambios en su

[251] Código Orgánico de Planificación y Finanzas Publicas, Art 42

estructura. En primer lugar, se debe verificar si dentro de la evaluación jurídica de los PDOT, se rigen por las normativas vigentes incluyendo las antes mencionadas como la Constitución donde señala que es un deber del Estado realizar planes de desarrollo, el COOTAD el cual establece las competencias de los GAD y su responsabilidad con sus territorios frente a los PDOT, la LOOTUGS la cual se fundamentan en la estructura de los PDIT y el ordenamiento del territorio [252]Es importante que dentro de la evaluación de los PDOT se incluya la participación ciudadana a través de medios participativos, para obtener opiniones por parte de la población frente a estos instrumentos, así se podrá conocer si se está vulnerando algún derecho y realizar rápidamente las respectivas correcciones.

Es por esto, que los distintos GAD a manera de evaluación implementar talleres comunicativos, encuentras o mecanismos digitales donde se pueden recoger argumentos de la

6.3 El Rol Del Consejo Nacional De Competencias Y Su Efectividad

El proceso de descentralización en Ecuador ha sido uno de los pilares fundamentales de la reorganización territorial y administrativa del estado desde la promulgación de la Constitución de 2008. En este contexto, el Consejo Nacional de Competencias (CNC) se configura como el organismo técnico responsable de regular, planificar y coordinar la transferencia de competencias hacia los Gobiernos

[252] La planificación en Ecuador: planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y el sistema de seguimiento y evaluación SIGAD, 2020.

Autónomos Descentralizados (GAD). Su función no es solo importante para seguir la regla del autogobierno local, sino también para garantizar la administración efectiva, justa y organizada de servicios públicos dentro del país. Este documento examina los roles del CNC, su sistema de gobierno y el progreso realizado en la descentralización, evaluando su impacto práctico.

El rol del Consejo Nacional de Competencias y su efectividad

El proceso de descentralización en Ecuador ha sido uno de los pilares fundamentales de la reorganización territorial y administrativa del Estado desde la promulgación de la Constitución de 2008. En este contexto, el Consejo Nacional de Competencias (CNC) se configura como el organismo técnico responsable de regular, planificar y coordinar la transferencia de competencias hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Su rol no sólo es crucial para el cumplimiento del principio de autonomía territorial, sino también para garantizar una gestión eficiente, equitativa y planificada del poder público en el territorio nacional. Este ensayo analiza las funciones del CNC, su marco normativo y los avances alcanzados en la descentralización, evaluando su efectividad en la práctica y proponiendo líneas de mejora a partir de los desafíos actuales que enfrenta el país en esta materia.

Marco normativo y fundacional del CNC

El CNC fue creado con base en el artículo 269 de la Constitución de la República del Ecuador y su funcionamiento se desarrolla en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

(COOTAD). Este organismo es responsable de organizar e implementar el proceso de descentralización del Estado, definir el de organizar e implementar el proceso de descentralización del Estado, definir el procedimiento de transferencia de competencias exclusivas y adicionales, así como resolver conflictos de competencias entre niveles de gobierno.[253]

De acuerdo con el artículo 108 del COOTAD, el CNC forma parte del Sistema Nacional de Competencias y tiene la tarea de coordinar, supervisar y evaluar la transferencia progresiva de competencias a los GAD, bajo los principios de autonomía, subsidiariedad, solidaridad y equidad interterritorial [254]. Este marco normativo asegura que la descentralización se realice de forma ordenada, con base técnica, y en concordancia con los principios constitucionales que garantizan el Buen Vivir. También implica la existencia de mecanismos para cuantificar los recursos necesarios para que las competencias sean asumidas efectivamente, lo cual requiere una articulación adecuada entre planificación, presupuesto y capacidades institucionales.

La Constitución reconoce expresamente la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD, estableciendo como principios rectores la solidaridad, la equidad interterritorial, la integración y la participación ciudadana. El reconocimiento de estas autonomías no solo representa un cambio estructural en la forma de organización del Estado, sino que constituye una oportunidad para profundizar la democracia

[253] · Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449
[254] Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*.

local y generar procesos de desarrollo territorial más coherentes con las necesidades y características de cada región.

Funciones esenciales del Consejo Nacional de Competencias

Las atribuciones del CNC incluyen la elaboración del Plan Nacional de Descentralización, la definición de las competencias que pueden ser transferidas a cada nivel de gobierno, y la evaluación sistemática de la gestión de dichas competencias [255]. Además, el CNC regula la gestión de competencias concurrentes, evitando la superposición entre niveles de gobierno y promoviendo la eficiencia en la prestación de servicios públicos esenciales [256]. Estas funciones se encuentran alineadas con el mandato constitucional y con los objetivos del desarrollo territorial equitativo y solidario.

Uno de los aspectos destacables es su capacidad para intervenir temporalmente en la gestión de competencias por parte de un GAD cuando sea deficiente, lo que garantiza un mecanismo de control técnico-administrativo [257]. Esta función es clave para evitar la paralización de servicios o el incumplimiento de obligaciones estatales, y representa un equilibrio entre la autonomía local y la supresión nacional.

A su vez, el CNC cumple un rol importante en la generación de datos,

[255] Redrobán-Barreto, W. E. (2021). La gestión de los GAD como protagonistas en el proceso de descentralización. *Revista Sociedad & Tecnología*, 4(S2), 725–735. https://doi.org/10.54753/syt.v4iS2.336
[256] García, J. F. (2014). El fortalecimiento institucional a gobiernos autónomos descentralizados como política pública. En *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Quito, Ecuador.
[257] Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *COOTAD,* Artículo 268

diagnósticos y propuestas para el fortalecimiento institucional. Esto se traduce en acciones como el acompañamiento técnico, la elaboración de matrices de competencias, y la definición de indicadores de evaluación del desempeño, elementos todos esenciales para una descentralización efectiva y sostenible. En este sentido, el CNC no sólo cumple una función de fiscalización y control, sino también de asesoramiento técnico que busca dotar a los GAD de herramientas que permitan mejorar su desempeño en el ejercicio de las competencias asumidas.

Asimismo, el Consejo tiene la responsabilidad de asegurar que la transferencia de competencias se haga con los recursos necesarios, conforme a la ley. Esta facultad implica evaluar tanto los costos directos como indirectos asociados a cada competencia, lo cual requiere una rigurosa planificación y coordinación interinstitucional. Sin este elemento financiero, la descentralización puede tornarse más formal que real, creando gobiernos locales con competencias nominales, pero sin recursos para ejecutarlas de manera efectiva.

La efectividad del CNC en la práctica: logros y limitaciones

Desde su instalación en 2011, el CNC ha logrado avances significativos. Por ejemplo, se han transferido competencias como la gestión del riego y drenaje a los gobiernos provinciales y la gestión de la cooperación internacional a todos los niveles de gobierno[258]. Asimismo, ha impulsado la transferencia de competencias de tránsito y transporte terrestre a los municipios, generando mayor capacidad operativa local,

[258] Consejo Nacional de Competencias. (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012–2015*. Quito, Ecuador. https://www.competencias.gob.ec

y permitiendo que muchos gobiernos locales gestionen directamente estos servicios con mayor eficacia. Estas experiencias reflejan una evolución progresiva hacia un modelo de gestión pública más descentralizado y adaptado a las realidades territoriales.

En cuanto al fortalecimiento institucional, el CNC ha apoyado procesos de formación y capacitación de funcionarios públicos a nivel local, promoviendo una mejor comprensión de las competencias asumidas y el uso adecuado de los recursos. Además, ha trabajado con asociaciones de gobiernos locales para generar sinergias que favorezcan la implementación efectiva de las competencias transferidas, como lo señala el Plan Estratégico Institucional 2021-2025.

No obstante, también se han evidenciado limitaciones. Estudios recientes señalan que, a pesar del marco normativo robusto, muchos GAD continúan siendo dependientes del gobierno central debido a insuficiencias en capacidades técnicas, financieras y humanas[259]. A ello se suma la limitada disponibilidad de recursos en territorios con mayores necesidades, lo que genera inequidades que el propio proceso de descentralización debería corregir. Este desfase entre competencias asumidas y recursos disponibles ha sido uno de los principales factores que debilitan la efectividad del modelo, y cuestiona el principio de equidad interterritorial que debería guiar la descentralización.

Además, existe desigualdad en la velocidad y calidad con la que se asumen competencias entre diferentes niveles de GAD, lo que pone en

[259] Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013–2017*. Quito, Ecuador. https://www.planificacion.gob.ec

cuestión la efectividad uniforme del proceso. Algunos municipios y gobiernos provinciales han avanzado rápidamente, mientras que otros han encontrado serias dificultades. Esto requiere que el CNC adapte sus estrategias de apoyo y fiscalización según el contexto y capacidades locales. Es necesario contar con un sistema de acompañamiento diferenciado, que permita a los gobiernos con menos capacidades recibir apoyo adicional y garantizar así una implementación más equitativa del modelo.

Otro desafío es la coordinación interinstitucional. La descentralización implica una reorganización funcional del Estado, lo cual requiere una articulación eficaz entre el CNC, la Secretaría Nacional de Planificación, el Ministerio de Finanzas y otras entidades clave. La falta de coherencia entre políticas sectoriales, planes nacionales y territoriales puede debilitar la implementación de las competencias transferidas. Por tanto, el CNC debe también asumir un rol estratégico en la armonización de agendas de desarrollo.

Evaluación crítica y perspectivas

Desde una perspectiva crítica, el Consejo Nacional de Competencias ha desempeñado un rol activo en la institucionalización de la descentralización, pero su efectividad depende en gran medida de la voluntad política del nivel central y de la fortaleza institucional de los GAD. Como se destaca en el Plan Nacional de Descentralización, es necesario fortalecer de forma permanente las capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales, con procesos de acompañamiento y

asistencia técnica impulsados por el propio CNC [260].

Por otro lado, la participación ciudadana y la transparencia en la gestión de competencias siguen siendo retos importantes. La existencia de conflictos de competencia no siempre se resuelve de manera oportuna o efectiva, lo que a veces genera vacíos de gobernanza en el territorio[261]. Asimismo, se requiere mayor articulación con otros órganos del Estado, como la Contraloría General, para que el control de la gestión descentralizada sea integral y preventivo.

También es fundamental fortalecer los sistemas de información, planificación y monitoreo. Sin herramientas actualizadas, accesibles y transparentes, resulta difícil evaluar con precisión el cumplimiento de las metas trazadas por el CNC y los GAD. La creación de plataformas digitales interactivas y la capacitación constante de los funcionarios públicos podrían contribuir significativamente en este aspecto. Además, deben promoverse mecanismos de evaluación participativa, en donde la ciudadanía también tenga un rol activo en la supervisión del cumplimiento de las competencias y el uso de los recursos públicos.

Finalmente, cabe mencionar que el contexto político y económico nacional incide directamente en el desarrollo del proceso de descentralización. La estabilidad macroeconómica, la asignación oportuna de recursos y la voluntad del poder ejecutivo son determinantes en el cumplimiento de las atribuciones del CNC. Por tanto, la consolidación del proceso descentralizador requiere una visión

[260] Buendía, F. (2011). Los gobiernos autónomos y descentralizados. *Revista FES-ILDIS: Nueva Sociedad Ecuador*, (11), 115–124.
[261] García, J. F. (2014). Op. cit., p. 6.

de Estado a largo plazo, basada en consensos sociales y políticos que trasciendan los gobiernos de turno.

Conclusión

El Consejo Nacional de Competencias es un pilar fundamental del modelo de descentralización ecuatoriano. Sus funciones regulatorias y de coordinación han permitido avanzar en la redistribución de competencias, fortaleciendo la autonomía territorial de los GAD. Sin embargo, para lograr una descentralización efectiva y equitativa, se requiere superar las brechas institucionales y financieras que persisten, así como reforzar los mecanismos de participación y control ciudadano.

La consolidación del proceso requiere además una planificación estratégica que considere las particularidades de cada territorio, una articulación más efectiva entre niveles de gobierno y un compromiso real del Estado por garantizar recursos suficientes y acompañamiento técnico. Solo así se podrá consolidar un modelo de Estado verdaderamente descentralizado, solidario, democrático y eficiente. El CNC, en este sentido, debe evolucionar hacia una institución más proactiva, articuladora y promotora de políticas públicas territoriales integradas, alineadas con los principios del Buen Vivir.

6.4 Falencias En La Implementación Del Código Orgánico De Organización Territorial

La descentralización y la autonomía territorial han sido temas centrales en la agenda política y jurídica del Ecuador durante las últimas décadas, en respuesta a la histórica concentración del poder en el gobierno central

y a la necesidad de promover el desarrollo equitativo del territorio nacional. La Constitución de la República del Ecuador de 2008 marcó un hito al establecer un nuevo modelo de organización territorial, reconociendo la existencia de gobiernos autónomos descentralizados (GAD) en sus distintos niveles: regional, provincial, cantonal y parroquial rural. Esta transformación constitucional respondió a demandas sociales de mayor participación, inclusión y reconocimiento de las diversidades territoriales, culturales y étnicas del país.

En este contexto, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), promulgado en 2010 y reformado en varias ocasiones, se erige como el principal instrumento legal para regular la estructura, competencias, funcionamiento y articulación de los GAD con el Estado central. El COOTAD busca consolidar un modelo de descentralización obligatoria y progresiva, garantizando la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano. Entre sus objetivos se destacan la profundización del proceso de autonomías, la promoción del desarrollo equitativo y solidario, la integración y participación ciudadana, así como el fortalecimiento de la gestión pública y la prestación de servicios de calidad.

El texto legal enfatiza la necesidad de evitar la dispersión normativa y de establecer un sistema nacional de competencias, mecanismos de financiamiento y una institucionalidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional. Así, el COOTAD no solo responde a un mandato constitucional, sino que también intenta superar las limitaciones históricas de la centralización, tales como la inequidad en

la distribución de recursos, la exclusión de territorios periféricos y la falta de participación efectiva de la ciudadanía en la gestión pública.

Sin embargo, la implementación del COOTAD ha evidenciado una serie de falencias y desafíos que dificultan la articulación efectiva entre los GAD y el Estado central. A pesar de los avances normativos, persisten problemas estructurales relacionados con la ambigüedad en la distribución de competencias, la insuficiencia de recursos financieros, la debilidad institucional y técnica de los gobiernos locales, la limitada participación ciudadana y la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación intergubernamental. Estas dificultades impactan negativamente en la eficiencia, transparencia y legitimidad de la gestión pública territorial, y ponen en entredicho la capacidad del modelo descentralizado para contribuir al desarrollo sostenible y al bienestar de la población ecuatoriana.

El presente capítulo se propone realizar un análisis crítico de la articulación entre los GAD y el Estado en Ecuador, enfocándose en las principales falencias detectadas en la implementación del COOTAD. Para ello, se examinarán los fundamentos normativos, los principios rectores y los objetivos del Código, así como las problemáticas concretas que enfrentan los gobiernos locales en su interacción con el Estado central. Finalmente, se plantearán propuestas orientadas a fortalecer la descentralización y mejorar la gestión pública territorial, en línea con los principios constitucionales y los desafíos actuales del país.

Contexto y objetivos del COOTAD

El COOTAD, promulgado en 2010 y reformado en varias ocasiones,

establece los principios y objetivos para garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano[262]. Entre sus metas principales se encuentran la profundización de la descentralización, la equidad territorial y la participación ciudadana[263]. No obstante, la distancia entre la normativa y la realidad evidencia una serie de desafíos estructurales y operativos.

Falencias en la articulación entre GAD y el Estado

Fundamentos y principios del COOTAD

El COOTAD fue promulgado en 2010 como respuesta a la necesidad de un marco legal integral que regulara la organización territorial, competencias, autonomía y funcionamiento de los GAD. Su objetivo central es garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales, bajo los principios de unidad, solidaridad, coordinación, subsidiariedad, complementariedad, equidad interterritorial y participación ciudadana.

El artículo 2 del COOTAD establece que la descentralización debe promover el desarrollo equitativo y solidario del territorio, la integración y la participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población. Además, el artículo 3 subraya la importancia de la coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno, para una adecuada planificación y gestión pública.

---

[262] Asamblea Nacional. (2023). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Art. 1.
[263] COOTAD, Art. 2.

Ambigüedad en la distribución de competencias

Uno de los principales problemas en la implementación del COOTAD radica en la ambigüedad y superposición de competencias entre los diferentes niveles de gobierno[264]. Aunque el Código busca delimitar claramente las funciones de los GAD y del Estado central, en la práctica persisten conflictos de atribuciones, especialmente en áreas como la gestión ambiental, vialidad y servicios básicos[265]. Esta situación genera duplicidad de esfuerzos, ineficiencia administrativa y, en ocasiones, vacíos en la prestación de servicios a la ciudadanía.

Ejemplo: La gestión de residuos sólidos es una competencia municipal, pero la disposición final suele requerir coordinación con el gobierno provincial y el Ministerio del Ambiente, lo que provoca disputas sobre financiamiento y ejecución.

Insuficiencia y retraso en la transferencia de recursos

La autonomía financiera de los GAD es uno de los principios rectores del COOTAD. Sin embargo, la asignación y transferencia de recursos desde el Estado central ha sido irregular y, en muchos casos, insuficiente para cubrir las competencias transferidas[266]. Esto limita la capacidad de los gobiernos locales para planificar, ejecutar y mantener proyectos de desarrollo territorial, perpetuando las desigualdades entre regiones y

[264] Torres, M. (2021). Descentralización y competencias en Ecuador: análisis crítico del COOTAD. *Revista de Derecho Público*, 15(2), 45-67.
[265] COOTAD, Art. 3; Véase también: Ramírez, F. (2020). "Competencias y conflictos intergubernamentales en el Ecuador". *Gestión y Política Pública*, 29(1), 89-110.
[266] COOTAD, Art. 5; Observatorio de Finanzas Públicas. (2022). *Informe sobre transferencias a GAD*.

afectando la calidad de vida de la población[267].

El COOTAD garantiza la autonomía financiera de los GAD, pero en la práctica, la transferencia de recursos desde el Estado central ha sido irregular, insuficiente y, en ocasiones, tardía. Esto limita la capacidad de los gobiernos locales para planificar y ejecutar proyectos, afectando la calidad y cobertura de servicios básicos y obras públicas.

El artículo 5 del COOTAD señala que la autonomía financiera implica el derecho de los GAD a recibir recursos de acuerdo con criterios de equidad, población y necesidades territoriales. Sin embargo, informes de la Contraloría y del Observatorio de Finanzas Públicas han evidenciado retrasos en las transferencias y recortes presupuestarios, especialmente en épocas de crisis fiscal.

Débil institucionalidad y capacidades técnicas

La descentralización exige que los GAD cuenten con estructuras administrativas sólidas y personal capacitado. Sin embargo, muchos municipios y juntas parroquiales carecen de equipos técnicos suficientes y presentan alta rotación de personal, lo que afecta la continuidad y calidad de la gestión pública[268].

La falta de profesionalización y la politización de los cargos dificultan la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas locales. Además, la escasa inversión en capacitación y tecnología limita la

[267] Martínez, J. & Pérez, L. (2022). "Desigualdades territoriales y financiamiento de los GAD". *Economía y Sociedad*, 10(3), 55-72.
[268] Salazar, P. (2023). Capacidades técnicas y gestión local en Ecuador. *Revista de Administración Pública*, 18(1), 22-39.

innovación y la eficiencia administrativa.

Ejemplo: En municipios pequeños, el mismo funcionario puede encargarse de varias áreas (planificación, obras públicas, ambiente), lo que sobrecarga el trabajo y reduce la especialización.

Limitada participación ciudadana

Aunque el COOTAD promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones y el control social, en la práctica este principio se aplica de manera limitada. Los mecanismos de participación, como los presupuestos participativos y las asambleas ciudadanas, suelen ser formales y no inciden realmente en la planificación y ejecución de las políticas públicas locales. Esto debilita la legitimidad de los GAD y reduce la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Falta de mecanismos efectivos de coordinación intergubernamental

El COOTAD establece la necesidad de articular y coordinar la gestión entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación y la falta de voluntad política han dificultado la construcción de agendas comunes y la resolución de conflictos de competencias[269]. Esto se traduce en una gestión fragmentada, donde cada nivel de gobierno actúa de manera aislada, dificultando la implementación de políticas públicas integrales.

Ejemplo: La planificación territorial debería ser un proceso articulado entre GAD cantonales, provinciales y el gobierno central, pero a

[269] COOTAD, Art. 3, literal c; Consejo Nacional de Planificación. (2022). *Informe de coordinación intergubernamental*.

menudo se elaboran planes desconectados, lo que dificulta la ejecución de proyectos integrales y sostenibles.

Análisis crítico

La implementación del COOTAD ha puesto en evidencia la complejidad de articular los intereses y capacidades de los GAD con los del Estado central. La descentralización, lejos de ser un proceso lineal, requiere de ajustes constantes, diálogo político y fortalecimiento institucional. Las falencias identificadas responden tanto a limitaciones normativas como a factores estructurales y culturales del sistema político ecuatoriano[270]. Por un lado, la persistencia de una cultura política centralista dificulta la transferencia efectiva de competencias y recursos. Por otro, la debilidad de los GAD en términos de capacidades técnicas y de gestión limita su autonomía real. Además, la falta de mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana genuina perpetúa prácticas clientelares y reduce la transparencia en la gestión pública[271].

Propuestas de mejora

Para superar las falencias en la implementación del COOTAD, es necesario avanzar en varios frentes:

- Clarificar las competencias de cada nivel de gobierno, evitando superposiciones y vacíos normativos y garantizar la

[270] COOTAD, Art. 3, literal d; Consejo Nacional de Competencias. (2021). *Diagnóstico institucional de los GAD*.
[271] COOTAD, Art. 3, literal g; López, S. (2021). "Participación ciudadana y descentralización: retos en Ecuador". *Política y Sociedad*, 13(2), 101-119.

transferencia oportuna y suficiente de recursos, vinculando la asignación presupuestaria a criterios de equidad territorial.

- Fortalecer la institucionalidad y capacidades técnicas de los GAD, mediante programas de formación y profesionalización del personal.
- Promover mecanismos efectivos de participación ciudadana, que permitan la incidencia real de la sociedad en la toma de decisiones y desarrollar instancias de coordinación intergubernamental, con agendas comunes y sistemas de resolución de conflictos.

Conclusiones

La articulación entre los GAD y el Estado en Ecuador sigue siendo un desafío pendiente. Si bien el COOTAD constituye un avance significativo en el marco normativo, su implementación efectiva requiere de voluntad política, recursos adecuados y fortalecimiento institucional. Solo así será posible avanzar hacia un modelo de descentralización que promueva el desarrollo equitativo, la participación ciudadana y la eficiencia en la gestión pública territorial.

6.5 Obstáculos Políticos, Técnicos Y Legales Para La Articulación Normativa

Marco Normativo: Constitución y COOTAD

La Constitución de la República del Ecuador establece, en sus artículos 238 al 241, que los GAD gozan de autonomía política, administrativa y financiera. Esta autonomía es reconocida como parte fundamental del

modelo de desarrollo territorial. El instrumento a cargo de regular la organización, competencias y coordinación de los GADS, es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Este cuerpo normativo, en su artículo [272], se presenta como un modelo de descentralización progresiva a través del sistema nacional de competencias, institucionalidad responsable de su administración, fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial. Sin embargo, a pesar de estar fundamentada constitucionalmente, y que se regule por una normativa específica, persisten problemas estructurales que dificultan la autonomía que se pretende, esto empieza por la centralización del poder político y los mecanismos de asignación presupuestaria.

La centralización hace que muchas decisiones importantes recaigan en el gobierno central, lo que, si bien se hace a fin de llevar un control para evitar irregularidades, a su vez, limita el poderreal de los GADS. Un ejemplo de ello son los mecanismos de asignación presupuestaria que son asignados a los GADS por parte del gobierno central, lo que les impide tener independencia financiera real, pues dependen de este.

A estas limitaciones se suman diversos obstáculos políticos, técnicos y legales para la articulación normativa entre los diferentes niveles de gobierno. Lo que genera conflicto de competencias y superposiciones

[272] Jorge Rodríguez Zapata, Teoría y práctica del Derecho constitucional, Madrid, Tecnos, 1996, p. 83.

de funciones que afectan la gestión territorial.

Obstáculos políticos

Se debe hacer una distinción en cuanto a la naturaleza de la estructura territorial y el tipo de naturaleza que a esta se refiere para determinar qué tipo de obstáculo le concierne. La Constitución de la República del Ecuador en su art.1 define al Ecuador como un Estado unitario que se "organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada". Según manifiesta Jorge Rodríguez Zapata, el Estado unitario: "Está dotado de un centro único de impulsión política, que acumula la totalidad de las atribuciones y funciones que corresponden a la persona jurídica estatal y consta de un solo aparato gubernamental, que lleva a cabo todas las funciones del Estado".1 Esto hace referencia de que este único Estado debería encargarse de impulsar políticas gubernamentales y de la administración de un país, sin embargo, en la práctica no es viable pues dejaría muchas vulneraciones en ámbitos viales, sanitarias, de seguridad, y demás.

Julio César Trujillo manifiesta que a pesar de que un Estado tenga el carácter de Estado Unitario esto: "no es obstáculo para que el ejecutivo central se despoje de ciertas y determinadas funciones y las encargue a entidades creadas expresamente para ello, como personas jurídicas distintas del Estado; hecho que se lo conoce como descentralización administrativa".[273] Concepto que engloba la función de los GADS, esto en primera instancia nos manifiesta que la descentralización no

[273] Julio César Trujillo, Teoría del Estado en el Ecuador, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994, p. 47.

contradice a la estructura constitucional de un Estado unitario, puesto que, la descentralización no es de carácter político, sino de naturaleza administrativa.

Si bien la estructura territorial no constituye como tal un problema político, la dependencia institucional de los GADS al Gobierno central si lo hacen, pues a pesar de otorgar ciertas funciones normativas a estos gobiernos descentralizados, dependen de la decisión del Estado para accionar.

Guillermo Cabanellas, en su diccionario de Derecho usual, define a la autonomía política como: "Estado de pueblo o territorio que, sin gozar la libertad absoluta, disfruta del derecho de dirigir sus asuntos, según leyes propias".[274] Esta esfera abarca el ámbito de aplicación normativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, porque estos al constituirse como la parte organizacional de un Estado, se les permite crear normativas únicamente aplicables a su designación territorial. Sin embargo, esta limitación también incide en la incapacidad de los GADS de emitir una legislación propia que les permita ejercer sus propias competencias, mediante la cual podrían de manera independiente generar sus propios recursos para cumplir sus objetivos y fines dando como resultado en algunos casos, la insatisfacción de las necesidades de la población local.

Si bien estas limitaciones pueden constituir una inconformidad en la ciudadanía, esta puede ser vigilada y contrarrestada por la misma.

[274] Guillermo Cabanellas, Diccionario de derecho usual (Buenos Aires: Bibliográfica OMEBA, 1968), 243

Dentro de los principios necesarios para asegurar la autonomía política de un GAD está la participación cívica en los asuntos públicos, esto corresponde tanto a un derecho como una obligación de la ciudadanía de intervenir de manera directa e indirecta en aquellos asuntos que son de interés público, como lo son de acuerdo al artículo 4 de la COOTAD: "la toma de decisiones de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos.".[275]

A pesar de estar regulado normativamente en la COOTAD la integración de los ciudadanos en el sistema del gobierno, existen ciertas limitaciones que impiden el debido ejercicio de estas facultades, como: la falta de comunicación en procesos, la baja capacitación política, el déficit seguimiento de proyectos de parte de los gobiernos descentralizados a la ciudadanía y, lamentablemente en algunos casos, en realidad muchas decisiones no consideran realmente la voz de la ciudadanía.

Obstáculos técnicos

Cuando hablamos de obstáculos técnicos de los GADS nos referimos a las dificultades que presentan en su capacidad operativa, institucional y técnica para ejercer de manera efectiva sus competencias y funciones. Agustín Gordillo en su obra Teoría General del Derecho Administrativo señala que estos obstáculos técnicos afectan la libertad y eficacia administrativa, lo que a su vez limita la competencia de los entes

[275] Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 4

públicos para actuar con autonomía y eficiencia. [276]

Los GADs requieren de recursos humanos y financieros para cubrir las demandas que su comunidad precisa, estos tienen la facultad de generar sus propios ingresos a través de tributos, sin embargo, no son suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, lo que Martínez manifiesta, los lleva a depender de las transferencias del Gobierno Central y recurrir al endeudamiento como una alternativa. [277]

Por ello como primer obstáculo tenemos a las limitaciones presupuestarias, los GADS reciben el presupuesto por medio del Presupuesto General del Estado que calcula el monto que les corresponde en base al Modelo de Equidad Territorial, el cual considera aspectos como:

• Tamaño y densidad de población

• Necesidades básicas insatisfechas

• Logros en mejoramiento de niveles de vida

• Esfuerzo fiscal y administrativo

• Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y planes propios.

A pesar del presupuesto entregado, la falta de planificación y ejecución

[276] Gordillo, A. A. (2013). *Teoría general del derecho administrativo* (Tomo 8). Fundación de Derecho Administrativo

[277] Martínez, Y., (2019). *La influencia de Aristóteles en la organización del Estado*. Uniandes Episteme, 6, p. 739-750

de este conllevan a un desperdicio monetario por su mala inversión. En este ámbito también se ven implicados los atrasos en las transferencias y retenciones de fondos, lo que afecta al desarrollo de los proyectos en el tiempo en un inicio estipulado.

La Constitución en su artículo 248 reconoce jurídicamente a "las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación".[278] Se establece la necesidad de crear un Sistema Nacional de Planificación, el cual determinará que estas designaciones territoriales se concreten. El Sistema Nacional de Planificación está bajo la rectoría de la Secretaría Nacional de Planificación, y fue promulgado mediante Decreto Ejecutivo 878 en febrero del 2008: Art. 2.- Es finalidad del Sistema Nacional de Planificación impulsar el desarrollo integral del país sobre la base de los principios de integración, participación, descentralización, desconcentración, transparencia y eficiencia; para lo cual promoverá el desarrollo social, cultural, económico, productivo y ambiental sobre la base de la articulación de sus acciones con los órganos del Estado y de la sociedad civil, a nivel nacional, regional y local.

Al Sistema Nacional de Planificación le corresponde elaborar planes, proyectos y programas en el territorio nacional, esto mediante la coordinación de los diferentes niveles de gobierno, que en la praxis se consulta poco. Las directrices de este sistema se originan en el

[278] Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 248

SENPLADES, un organismo dependiente del Ejecutivo directamente. Lo que mantiene al país al direccionamiento de la planificación del poder ejecutivo y además demora e imposibilita la autonomía técnica.

Mendoza manifiesta que, para mejorar la alineación entre el presupuesto y las prioridades políticas del Departamento Administrativo del Gobierno, se empieza por la metodología de un establecimiento de una planificación estratégica.[279] Esto nos indica que para una correcta gestión pública se debe realizar una correcta gestión de finanzas públicas, donde la planificación juega un papel fundamental pues en esta se establecen los procesos de seguimiento y evaluación de procesos. En un contexto donde la planificación está orientada a la obtención de resultados, esto se convierte en una herramienta para que las organizaciones públicas tomen decisiones informadas. Lo que, a su vez, permite la identificación de objetivos, estrategias y prioridades que guían la asignación de recursos, y como último punto, garantizan el logro de los resultados deseados.

Obstáculos legales

Estos se constituyen como limitaciones normativas, conflictos de competencias entre GADs y falta de claridad jurídica que dificulta el pleno ejercicio de su autonomía.

La primera ambigüedad normativa que se establece en la Constitución es en la terminología, el artículo 240 indica que los GADs "tendrán facultades legislativas", si bien a continuación especifica que será en el

[279] Ecuador, Decreto ejecutivo 878, Registro Oficial 268,08 de febrero de 2008, art.2

"ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales"[280], la facultad legislativa corresponde únicamente al Estado unitario puesto que los GADs pueden únicamente emitir ordenanzas subordinadas a este gobierno central.

Otro obstáculo a mencionar es la mala distribución de competencias entre el gobierno central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, puesto que esta no siempre es clara, lo que provoca conflictos en la gestión de funciones, un ejemplo de ello es la gestión de residuos sólidos, donde municipios y prefecturas compiten por jurisdicción.

Conclusión

La articulación de entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el Estado ecuatoriano se presenta como una tensión constante por cuanto en la praxis, el diseño de autonomía política, técnica y legal son dependientes del gobierno central. Si bien la Constitución de la República del Ecuador reconocen dicha autonomía esta se ve limitada por los recursos provenientes del gobierno central, su falta de claridad normativa sobre el alcance de sus facultades, y la superposición con otros GADs.

Las limitaciones técnicas, como la insuficiencia de recursos humanos y financieros, al igual que la falta de planificación estratégica agravan la dificultad de los GADs para responder de manera eficiente a las demandas locales. De igual manera, los conflictos legales y su ambigüedad en la distribución de competencias debilitan la capacidad

[280] Mendoza, W., (2018). La asignación presupuestaria y su incidencia en la Administración Pública. Dominio, p. 1-21.

de autogobierno de los GADs.

En conclusión, para que los GADs gocen de una real autonomía requieren de una consolidación efectiva que los ayude a superar las contrariedades estructurales que condicionan su gobernanza territorial.

6.6 Los Problemas Ambientales En Los Gads

Contextualización Constitucional

Cuando realizamos un análisis histórico de la problemática ambiental, aludimos al producido por los seres humanos, sin primero reconocer que el hombre pertenece al medio ambiente, constituyendo una unidad, es por eso, que el problema ambiental ha sido producto de la mala relación que ha tenido la humanidad con la naturaleza, y que ha sido agravada en las últimas décadas con la llegada de la revolución industrial (García, 2015)[281].

En el Ecuador los Gobiernos Autónomos Descentralizados (de ahora en adelante GAD) forman un pilar fundamental en la organización territorial del Estado ecuatoriano, al ser reconocidos como parte de la organización territorial del Estado, dentro de los principios generales para esta forma de organización establecidos en el Artículo. 238 de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución)[282] reconoce

[281] García, F., 2015, Las ecotasas: una propuesta tributaria de mejoramiento ambiental en los gobiernos autónomos descentralizados basados en la experiencia del D.M. de Quito.

[282] Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. (...)

que los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozarán de autonomía política (pueden elegir a sus autoridades), administrativa y financiera; también se indica que deberán ser regidas por los principios de participación ciudadana, integración, equidad interterritorial, subsidiariedad, y solidaridad, estos principios constitucionales dan origen a la normativa que regula a estos gobiernos, conocida como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual en su Artículo 28[283], versa que cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado que se encargará de la promoción del desarrollo y la garantización del buen vivir mediante el ejercicio de sus competencias.

Si bien el COOTAD establece con claridad las competencias de los GAD, en la práctica persisten múltiples contradicciones sobre el alcance de dichas funciones, especialmente cuando se trata de actividades productivas de alto impacto ambiental como la minería o la industria agronómica. Esta situación genera problemas entre los niveles de gobierno y debilita la eficacia de las políticas territoriales. De hecho, en muchos casos, los gobiernos locales no disponen de herramientas técnicas suficientes para ejercer su potestad normativa con base en criterios ambientales, lo cual dificulta la adopción de ordenanzas locales efectivas. Esta falta de capacidad normativa y técnica no solo se traduce en una menor respuesta institucional frente a los conflictos ambientales, sino que también perpetúa modelos extractivistas que contradicen los

[283] Asamblea Nacional del Ecuador, COOTAD. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD], Ecuador, 2010, Art. 28.- Gobiernos autónomos descentralizados. - Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. (...)

principios del Buen Vivir, consagrados constitucionalmente como ejes del desarrollo.

Competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Durante el transcurso de la historia de la humanidad, la calidad de vida ha sido una meta, pero no es hasta finales del siglo vigésimo que se surge el paradigma del desarrollo sostenible que tiene como final el alcanzar la satisfacción de la sociedad afectar negativamente a las generaciones futuras (Vélez, 2012)[284].

A finales del Siglo XX, al evidenciarse las primeras consecuencias de la revolución industrial, nace el interés a nivel global del desarrollo sostenible, la cual es constituida por tres pilares como lo son, los recursos naturales, la sociedad y el desarrollo económico (Guillén de Romero et al., 2020)[285].

Es por eso, que dentro de la Constitución del 2008 se acuerdan principios como el Buen Vivir (Acosta, 2010[286]).

El Buen Vivir, Sumak Kawsay, se entiende como el conjunto de derechos que garantizan la plenitud de vida de todos los seres vivos que se desarrollan en el Ecuador. Es importante destacar que la Constitución del 2008 trajo consigo el reconocimiento de los derechos de la

[284] Vélez, M., 2012, El sistema constitucional de competencias para el buen vivir en los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador, desde una perspectiva sustentable.
[285] Guillén de Romero et al., 2020, Desarrollo sostenible: Desde la mirada de preservación del medio ambiente colombiano.
[286] Acosta, 2010, El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo Una lectura desde la Constitución de Montecristi

naturaleza. Es por eso, que dentro del ejercicio de las competencias de gestión ambiental de los GADs establecidas en el Art. 136 del COOTAD, manifiesta que en concordancia con lo dispuesto en la Carta Magna, el ejercicio de la tutela estatal sobre el medio ambiente se articulará por medio de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, el cual tendrá a su disposición la defensoría del ambiente y la naturaleza por medio de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector; corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales el dirigir, ordenar, disponer u organizar la gestión ambiental, además, para el otorgamiento de licencias se deberá acreditar de manera imperativa como autoridad ambiental de aplicación responsable en su circunscripción.

Con respecto al otorgamiento de licencias ambientales, en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, podrán ser calificados como autoridades ambientales de aplicación responsables de su jurisdicción, quienes también, de forma progresiva, establecerán un sistema de gestión integral de desechos, a fin de extinguir la contaminación de cuerpos de agua con aguas residuales provenientes de alcantarillado público o privado.

La gestión ambiental permite a las personas jurídicas como a las autoridades públicas y privadas, que sean conscientes del impacto que pueden llegar a generar, con el fin de diseñar su actuar hacia iniciativas sostenibles (Barahona, 2022)[287].

[287] Barahona, S., 2015, Gastos en gestión ambiental de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales en la huella ecológica per cápita del Ecuador.

Indicadores Ambientales Y Principales Desafíos Ambientales

Al referirnos a la gestión ambiental, es necesario establecer los indicadores ambientales, para que, conforme al nivel de este, se atienda con mayor urgencia a determinada necesidad ambiental. Según Manteiga (2000)[288] los indicadores ambientales son la traducción de las observaciones científicas y la recopilación de información reducida a parámetros capaces de ofrecer información necesaria sobre un problema en cuanto a sus causas, situación y tendencia, para poder identificar la mejor forma de solucionarlo. Otros autores, como Vega & Bravo, (2016)[289], definen a los índices ambientales como aquellas variables que han sido socialmente atribuidas a un significado añadido al derivado de su propia configuración científica, con la finalidad de reflejar de forma sintética una problemática social con respecto al medio ambiente, el cual es susceptible a un proceso de toma de decisiones para su solución.

La existencia de indicadores ambientales también debe entenderse como un insumo técnico fundamental para la construcción de políticas públicas desde lo local. En este sentido, los GAD no solo deberían asumir un rol pasivo como receptores de información ambiental generada por el Estado central o por organizaciones no gubernamentales, sino que tienen el deber de impulsar mecanismos propios de monitoreo, evaluación y seguimiento de los indicadores clave de su territorio. Esto permitiría, por ejemplo, identificar zonas de riesgo por contaminación hídrica, pérdida de cobertura vegetal o

[288] Manteiga, L., 2000, Los Indicadores Ambientales Como Instrumento Para El Desarrollo De La Política Ambiental Y Su Integración En Otras Políticas.
[289] Vega & Bravo, 2016, Índice ambiental de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales del Ecuador.

vulnerabilidad a hundimientos por minería subterránea. Sin embargo, la mayoría de municipios y prefecturas carecen de sistemas de información ambiental sólidos y actualizados, lo que evidencia una brecha importante entre la teoría normativa de la descentralización y su implementación práctica.

Los índices ambientales en la provincia de El Oro, señalan a la minería ilegal como una de las problemáticas principales por cuanto contaminan de manera considerable, específicamente en los cantones de Zaruma y Portovelo. El Gobierno del Ecuador declaró un estado de excepción desde 14 se septiembre del 2017 por un total de sesenta días por cuanto la superficie de Zaruma se vio afectada por la actividad minera que socavó el subsuelo de la urbe, declarada como patrimonio cultural del país; por otro lado, Portovelo se ve afectada por la contaminación de metales pesados como mercurio o plomo en sus cuerpos de agua aledaños, al ser utilizados para lavar el oro Vilela et al., (2020)[290].

El caso de Zaruma ilustra de manera dramática cómo una débil fiscalización, tanto a nivel nacional como local, puede desencadenar afectaciones considerables. Los hundimientos registrados desde la última década, que obligaron al cierre de escuelas, viviendas y calles enteras, son consecuencia directa de décadas de minería subterránea incontrolada. Aunque la autoridad minera nacional ha clausurado muchas minas ilegales, estas reaparecen bajo nuevos nombres o a través de terceros, debido a la falta de seguimiento y sanción efectiva. A este escenario se suma la precariedad normativa local: los gobiernos

[290] Vilela et al., 2020, La contaminación ambiental ocasionada por la minería en la provincia de El Oro.

municipales no han generado ordenanzas con enfoque preventivo, ni han articulado planes de contingencia claros en coordinación con el sistema nacional de gestión de riesgos. Así, se configura un contexto de responsabilidad compartida donde la omisión tanto del Estado como del GAD genera un vacío institucional frente al cual las comunidades quedan en total vulnerabilidad.

La persistencia de la minería ilegal en Zaruma y Portovelo representa un desafío estructurales para los GADs, especialmente en el ejercicio de sus competencias ambientales y de ordenamiento territorial, a pesar de que, el control de la actividad minera es competencia del Estado Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados enfrentan la responsabilidad de planificar el uso de suelo y garantizar la seguridad ambiental del territorio, funciones que se ven afectadas ante la proliferación de socavones en el área urbana. La falta de fiscalización técnica, la débil articulación con instituciones estatales como la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables y el Ministerio del Ambiente, así como la ausencia de políticas de diversificación económica, han limitado la capacidad de los GADs para gestionar los impactos sociales y ambientales del extractivismo informal, además, muchos municipios no ejercen plenamente su potestad normativa ambiental con la excusa de no invadir competencias estatales centrales, dejando vacíos normativos locales que permiten la expansión de actividades ilegales. Este escenario descrito refleja la urgencia de fortalecer las capacidades técnicas y normativas de los GADs, estableciendo mecanismos de articulación intergubernamental que permitan abordar de manera integral la problemática de minería ilegal y contaminación de ríos con metales pesados.

La persistencia en estos vacíos normativos y de coordinación interinstitucional pone de manifiesto una debilidad estructural del modelo de descentralización vigente, donde los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en especial los municipales y provinciales, no cuentan con capacidades técnicas suficientes para ejercer sus competencias ambientales de forma eficaz. Para ello, resulta urgente dotar a estos gobiernos de recursos humanos especializados en gestión ambiental, hidrogeología y ordenamiento territorial, así como implementar herramientas tecnológicas que permitan el monitoreo continuo de actividades extractivas en zonas de riesgo, como ocurre en Zaruma y Portovelo. Además, los GAD podrían desarrollar ordenanzas territoriales y ambientales que, sin invadir las competencias estatales en minería, regulen aspectos conexos como el uso del suelo urbano, la protección de fuentes hídricas y la fiscalización de construcciones en áreas afectadas por hundimientos. En este contexto, es indispensable avanzar hacia una agenda nacional de articulación multinivel, que fortalezca mecanismos de cooperación técnica, financiera y normativa entre el Estado central y los GAD, permitiendo una respuesta integral y sostenida frente a los impactos acumulativos de la minería ilegal y otras amenazas ambientales en los territorios.

La potestad normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en Ecuador se encuentra enmarcada dentro de una estructura constitucional ambiciosa que promueve la autonomía territorial, la participación ciudadana y la gestión ambiental desde lo local. No obstante, como se ha evidenciado a lo largo del presente capítulo, esta potestad enfrenta una serie de tensiones estructurales cuando debe articularse con la potestad reglamentaria del Estado central,

especialmente en materia ambiental. La coexistencia de competencias exclusivas, concurrentes y subsidiarias entre los distintos niveles de gobierno ha generado una superposición normativa y funcional que, lejos de potenciar la gestión ambiental, tiende a diluir responsabilidades y debilitar las capacidades locales de respuesta ante problemáticas complejas como la minería ilegal, la contaminación hídrica y el ordenamiento territorial.

El caso de Zaruma y Portovelo permite observar con claridad los límites de esta arquitectura descentralizada. Aunque los GADs cuentan con facultades normativas para emitir ordenanzas y regular aspectos fundamentales de la gestión ambiental y el uso del suelo, la ausencia de una verdadera articulación intergubernamental y la falta de recursos técnicos y humanos han limitado su accionar. En la práctica, las decisiones estratégicas sobre actividades extractivas de alto impacto continúan concentrándose en el nivel central, lo que reproduce una lógica verticalista que contradice los principios de autonomía y cogestión ambiental reconocidos por la Constitución. Esta situación no solo tiene consecuencias institucionales, sino que también compromete gravemente los derechos de la naturaleza y el Buen Vivir de las comunidades afectadas.

Desde una perspectiva comparada, tanto en Europa como en algunos países de Latinoamérica, los procesos de descentralización han avanzado hacia modelos de gobernanza multinivel que promueven una mayor colaboración entre los niveles central, regional y local, particularmente en ámbitos sensibles como la protección del medio ambiente. En países como Alemania o Colombia, se han desarrollado

mecanismos de coordinación técnica, presupuestaria y normativa que permiten una mejor distribución de competencias y una mayor eficacia en la implementación de políticas públicas ambientales. Ecuador podría aprovechar estas experiencias para replantear su modelo actual y transitar hacia una descentralización más funcional, donde la potestad normativa de los GAD se ejerza con eficacia y en armonía con la regulación estatal, sin que ello implique subordinación o duplicidad de funciones.

En definitiva, el fortalecimiento de los GAD no pasa únicamente por una reforma legal o constitucional, sino por una reestructuración institucional que permita dotarlos de autonomía real, capacidades técnicas sólidas, y canales permanentes de coordinación con el Estado central. Solo así será posible garantizar que los principios del Buen Vivir y los derechos de la naturaleza se materialicen en acciones concretas y sostenibles, especialmente en territorios históricamente vulnerables frente a las amenazas ambientales.

La descentralización ambiental, por tanto, debe dejar de ser una aspiración para convertirse en una herramienta efectiva de gestión, planificación y defensa del entorno, a través de una verdadera corresponsabilidad entre todos los niveles del Estado.

CAPÍTULO VII

7 INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN NORMATIVA MULTINIVEL

7.1 Convenios De Cooperación Interinstitucional Y Redes Intergubernamentales

En los acuerdos formales entre diferentes entidades del Estado, ya sean del mismo nivel o de niveles distintos (nacional, regional o local), que buscan coordinar acciones, compartir recursos y armonizar normativas, estos convenios pueden ser bilaterales o multilaterales, y su diseño depende del marco legal de cada país.[291]

Los convenios interinstitucionales se conforman como un medio jurídico-administrativo que permitiría realizar cooperaciones y convenios permitiendo formalizar alianzas estratégicas entre diferentes instituciones del Estado, incluyendo gobiernos autónomos descentralizados (GAD), ministerios, universidades, y organismos internacionales, estos acuerdos buscan alcanzar objetivos comunes, fortalecer capacidades institucionales y visualizar la ejecución de proyectos que se alineen con los planes de desarrollo. (CONGOPE, 2022)

Los instrumentos de cooperación interinstitucional suscritos por la Contraloría General de la República con una o varias entidades públicas o instituciones privadas nacionales, son instrumentos para el

[291] Mecanismos de Gobernanza Territorial e Institucional de la Cooperación Internacional, con detalle de componentes, actores, modelo de gobernanza y herramientas a utilizar.

cumplimiento de los intereses institucionales de manera coordinada o conjunta. [292]

La globalización y la creciente complejidad de los problemas públicos han impulsado la necesidad de fortalecer la cooperación entre distintos niveles de gobierno y entidades, se han convertido en instrumentos esenciales para lograr una gobernanza eficaz, integradora y sostenible, caracterizada por su creciente complejidad y diversidad de actores, ha demandado la implementación de instrumentos y mecanismos de coordinación normativa en diferentes niveles de gobierno, esta coordinación multinivel se presenta como una necesidad ante los retos de la gestión pública contemporánea, como la descentralización, la distribución de competencias y la integración regional, constituyen pilares fundamentales para lograr una articulación eficaz de las normativas nacionales e internacionales. (INFORMACIÓN, 2024)

En Latinoamérica, estos instrumentos han sido utilizados para mejorar la eficacia de las políticas públicas, especialmente en sectores como salud, educación y seguridad.

Por ejemplo, en Ecuador, los convenios entre ministerios y gobiernos locales han permitido la ejecución de programas sociales en territorios con necesidades específicas, respetando la autonomía de los gobiernos descentralizados.

Además de facilitar la ejecución de proyectos conjuntos, estos convenios promueven el intercambio de información y buenas prácticas,

[292] Córdova, G. C. (2020). APLICACIÓN DEL MARCO DE GOBERNANZA MULTINIVEL: POLÍTICA PÚBLICA ‘MISIÓN CASA PARA TODOS

evitando la duplicación de esfuerzos y generando sinergias positivas para la gestión estatal, como nos señala Aguilar Villanueva, "la coordinación interinstitucional es esencial para la gobernanza eficaz, especialmente en Estados con estructuras descentralizadas". (Rodrigez, 2018)

Redes intergubernamentales

Las Relaciones Intergubernamentales son un componente esencial para la cooperación entre niveles de gobierno y para el funcionamiento efectivo de sistemas políticos complejos. Surgidas en los Estados Unidos en la década de 1930, las RIG han evolucionado hasta convertirse en herramientas clave para la gestión compartida de políticas públicas y servicios. Se entienden como un cuerpo de actividades e interacciones entre unidades gubernamentales de todos los tipos y niveles del sistema, orientadas a resultados concretos, no sólo trascienden el marco del federalismo, sino que también abarcan dimensiones empíricas, políticas y administrativas que influyen directamente en la gobernanza moderna.[293]

Las redes intergubernamentales son estructuras de colaboración institucionalizada entre entidades gubernamentales que, sin perder su autonomía, trabajan de manera conjunta en áreas como desarrollo territorial, cooperación internacional, gestión ambiental, educación, salud, estos son espacios de cooperación más flexibles y dinámicos que los convenios formales, estas redes se conforman por representantes de

[293] Europea, I. R. (2020). Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel.

distintos niveles de gobierno que comparten información, experiencias y estrategias para resolver problemas comunes. Su principal fortaleza radica en la comunicación horizontal y en la creación de confianza entre los actores involucrados. (VILLANUEVA, 2023)

Estas redes pueden ser institucionalizadas o informales, y en muchos casos actúan como verdaderos laboratorios de políticas públicas, donde se experimentan soluciones antes de ser implementadas a gran escala. [294]

Por ejemplo, la Red de Gobiernos Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana en América Latina ha servido como espacio para el diseño de mecanismos de control social y rendición de cuentas.

El valor de estas redes se incrementa cuando logran influir en la elaboración normativa, aportando insumos empíricos y generando consensos sobre reformas necesarias. Así, se construyen políticas más cercanas a las realidades territoriales, fortaleciendo la legitimidad del orden normativo. (Guillermo M. Cejudo, 2024)

Desafíos de la coordinación normativa multinivel

A pesar de sus beneficios, la coordinación multinivel enfrenta varios desafíos, uno de los principales es la posible superposición de competencias entre diferentes niveles de gobierno, lo que puede generar conflictos y obstaculizar la implementación efectiva de las políticas, además la falta de recursos humanos y financieros limita muchas veces

[294] Guillermo M. Cejudo, D. L. (2024). Los nuevos instrumentos para la operación de la política social en México.

la participación activa de gobiernos locales en estas iniciativas.[295]

Otro reto importante es la resistencia al cambio por parte de algunas instituciones, que pueden percibir la coordinación como una amenaza a su autonomía. Por ello, es fundamental establecer mecanismos de incentivo y capacitación que promuevan una cultura de cooperación y gobernanza colaborativa.

Uno de los grandes retos de las relaciones intergubernamentales es la coordinación normativa entre los distintos niveles de gobierno, lo cual se vuelve especialmente complejo en sistemas descentralizados o federales. Esta dificultad se traduce en desafíos de coherencia, compatibilidad legal y eficacia en la implementación de políticas públicas.

Como señala Robert Agranoff (1995), muchas políticas públicas requieren de la cooperación entre gobiernos que, aunque pertenecen a un mismo Estado, tienen diferentes competencias y capacidades, el gobierno central fija parámetros, pero la implementación frecuentemente recae en los niveles subnacionales. Esto genera un escenario de interdependencia, donde el éxito de una política depende de mecanismos eficientes de coordinación intergubernamental.

La legislación y los marcos legales juegan un papel crítico en esta coordinación, como sostiene Ostrom (1994), sin embargo, la ley no siempre es suficiente para garantizar una articulación efectiva, las diferencias en prioridades políticas, capacidades administrativas y

[295] Iberoamérica, S. g. (30 de Abril de 2014). Organismo internacional al servicio de Iberoamérica.

territoriales suelen provocar tensiones y fragmentación normativa. (Morte, 2016)

Otro desafío importante es la gestión del conflicto de competencias, en muchos países, los tribunales constitucionales deben intervenir para resolver disputas entre niveles de gobierno, lo cual puede ralentizar la toma de decisiones y obstaculizar políticas conjuntas, también la existencia de distintos sistemas legales o interpretaciones normativas genera ambigüedad en la aplicación de políticas multinivel.[296]

Las relaciones intergubernamentales están también influenciadas por factores políticos, como la ideología de las élites, el control partidista o las redes de poder local, esto complica aún más la coordinación normativa, ya que puede haber resistencias al alineamiento de políticas por razones político-partidistas.

En la gestión en red, aunque prometedora, presenta el problema del "déficit de rendición de cuentas" en redes complejas, la falta de mecanismos claros de responsabilidad dificulta saber quién es responsable de qué, especialmente cuando participan múltiples niveles de gobierno con roles superpuestos, aunque las relaciones intergubernamentales son clave para la gobernanza moderna, su éxito multinivel depende de enfrentar con eficacia estos desafíos normativos, políticos y administrativos. (Europea, 2020)

No obstante, esta articulación enfrenta diversos desafíos que van desde

[296] INFORMACIÓN, M. D. (2024). Convenio De Cooperación Interinstitucional Entre El Ministerio De Telecomunicaciones Y De La Sociedad De La Información Y Fundación De Ayuda Por Internet (Fundapi).

la fragmentación normativa hasta la falta de mecanismos claros de jerarquización, las normas emanadas de diferentes niveles pueden entrar en conflicto, provocando tensiones tanto legales como políticas, a menudo, los marcos jurídicos nacionales no prevén adecuadamente cómo deben interactuar con normativas supranacionales o locales.[297]

Por ejemplo, una regulación ambiental europea puede entrar en contradicción con una ley regional sobre desarrollo económico, generando incertidumbre sobre cuál debe prevalecer. Esta falta de claridad puede ser aprovechada estratégicamente por actores que buscan evadir normativas más estrictas, además, los distintos niveles de gobierno suelen tener diferentes prioridades políticas, lo que complica aún más la coordinación normativa. Mientras que un gobierno central puede estar enfocado en la estabilidad macroeconómica, un gobierno local puede priorizar la justicia social o la sostenibilidad ambiental, estas diferencias pueden traducirse en normas divergentes e incluso antagónicas, la multiplicidad de actores con capacidad normativa también representa un reto significativo. Organizaciones internacionales, tribunales supranacionales, autoridades nacionales, regiones autónomas y municipios pueden emitir regulaciones con efectos vinculantes, esta pluralidad crea una red compleja de obligaciones jurídicas que debe ser gestionada cuidadosamente, en algunos casos, las competencias no están claramente delimitadas, lo que puede derivar en disputas competenciales entre niveles de gobierno, estas disputas no siempre cuentan con mecanismos de resolución

[297] Morte, A. I. (2016). Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador.

eficaces, lo cual prolonga los conflictos y retrasa la implementación de políticas. [298]

En casos de multinivel, los canales de participación se fragmentan, dificultando que los ciudadanos comprendan y ejerzan su derecho a incidir en las normas que rigen su vida cotidiana, esta desconexión puede provocar desafección democrática y pérdida de legitimidad institucional asimismo, el uso del lenguaje jurídico especializado en los distintos niveles puede generar problemas de interpretación, términos similares pueden tener significados distintos dependiendo del contexto normativo en que se utilicen, esto añade una capa de complejidad a la coordinación y puede llevar a interpretaciones erróneas, los sistemas federales enfrentan desafíos particulares, dado que las entidades federadas tienen autonomía normativa.

Importancia en la integración regional e internacional

En la integración regional, como la Unión Europea o la Comunidad Andina, la coordinación normativa multinivel adquiere una dimensión clave e importante que son los convenios interinstitucionales y redes intergubernamentales permiten armonizar legislaciones nacionales con los compromisos internacionales asumidos por los Estados.[299]

La experiencia europea ha demostrado que el éxito de la integración depende en gran medida de la capacidad de los Estados miembros para coordinar internamente sus normativas y adaptar sus estructuras

[298] Rodríguez, C. M. (2018). Relaciones Intergubernamentales.
[299] Sebastián, J. (2000). Las Redes de Cooperación como modelo organizativo y funcional.

institucionales, en este sentido, América Latina aún enfrenta retos significativos para consolidar mecanismos efectivos de coordinación que respeten la diversidad de sus sistemas políticos y administrativos. (Sebastian, 2000)

Las relaciones intergubernamentales desempeñan un papel clave en la integración regional e internacional, al facilitar la cooperación y articulación entre diferentes niveles de gobierno, esta colaboración es esencial para afrontar desafíos globales y regionales como el cambio climático, la migración, el comercio o la salud pública.[300]Desde su conceptualización en los Estados Unidos en la década de 1930, las RIG han evolucionado hasta constituir un sistema complejo de interacciones que trascienden las divisiones formales entre gobiernos. William Anderson (1960) las definió como un cuerpo de interacciones entre unidades gubernamentales de todos los tipos y niveles. En este marco, las integración regional e internacional permiten la articulación institucional entre gobiernos nacionales, regionales y locales, lo cual es indispensable para lograr una integración efectiva entre países y regiones. (Iberoamérica, 2014)

Wright (1997) subraya que las la integración regional e internacional no son meras extensiones del federalismo, sino relaciones prácticas entre actores políticos y administrativos de distintos niveles. Esta interacción facilita el desarrollo de políticas públicas con enfoque multinivel, necesarias para la integración regional, en América Latina, por ejemplo, estas dinámicas han sido fundamentales para implementar estrategias

[300] VILLANUEVA, L. F. (2023). El Estudio de Políticas Públicas.

comunes en organismos como MERCOSUR, UNASUR o la Alianza del Pacífico. (Córdova, 2020) A nivel internacional, las integración regional e internacional apoyan la proyección de políticas locales y regionales hacia esquemas multilaterales, donde las entidades subnacionales también se convierten en actores relevantes. Las redes intergubernamentales y la gestión en red permiten compartir conocimientos, recursos y prácticas exitosas entre países. (Sebastian, 2000).

7.2 Observatorios Y Sistemas De Monitoreo De Conflictos Normativos

En los sistemas jurídicos contemporáneos, particularmente en aquellos caracterizados por estructuras de gobernanza complejas y descentralizadas, como los Estados federales, los Estados autonómicos o aquellos con múltiples niveles de gobierno, la coordinación normativa multinivel es esencial para asegurar la coherencia, la eficacia y la legalidad del sistema jurídico en su conjunto, este capítulo aborda los instrumentos y mecanismos que permiten dicha coordinación entre los distintos niveles de gobierno, desde el nivel nacional o central hasta el nivel regional, provincial y local.

La doctrina internacional, y en los últimos años también la española, han señalado la necesidad de coordinación en la planificación y en la implementación de las políticas de cambio climático entre todos los niveles de gobierno[301]

[301] Pressice, Laura. *"Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática multinivel en España"*. Jurídica Ambiental, 2020.

Observatorios de conflictos internacionales

-Las medidas con el objeto de "buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible- [302]

En los contextos jurídicos modernos, caracterizados por una creciente complejidad normativa y una pluralidad de actores con capacidad regulatoria, se ha hecho indispensable contar con mecanismos institucionales que permitan detectar, analizar y anticipar los conflictos normativos, un desafío que ha dado lugar al desarrollo de observatorios y sistemas de monitoreo jurídico, herramientas especializadas que buscan preservar la coherencia del ordenamiento jurídico, mejorar la gobernanza multinivel y fortalecer la seguridad jurídica.

Función de los observatorios normativos

Pseudo-Escoto, principio de explosión en la lógica clásica, establece que a partir de una contradicción lógica es posible deducir cualquier enunciado, por más absurdo o irrelevante que parezca.[303]

Entidades, generalmente de carácter académico, técnico o institucional, dedicadas a recopilar, analizar y difundir información relacionada con la producción normativa y sus eventuales tensiones, su enfoque puede ser general o especializado (por ejemplo, un observatorio de legislación

[302] Pemán I. *La Gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural*. Diputación de Zaragoza, 2013.
[303] Ausín, Díez. *Entre la lógica y el derecho: Paradojas y conflictos normativos*, 2000. – Derterminada la existencia del principio "pseudo-escoto".

ambiental, de derechos humanos, o de derecho autonómico), y su objetivo principal es identificar patrones, anticipar conflictos y aportar insumos a la toma de decisiones legislativas y administrativas.

Estos observatorios pueden estar ubicados en universidades, órganos legislativos, defensorías del pueblo, ministerios o centros de investigación jurídica, se dice "coherente" (consistent) un conjunto de normas en el que no existe indicio de conflicto[304].

Sistemas de monitoreo normativo: estructura y funcionamiento

Más allá de los observatorios, algunos países han desarrollado sistemas de monitoreo normativo, entendidos como plataformas integradas y tecnológicamente avanzadas que permiten realizar un seguimiento automático o semiautomático de las normas emitidas por distintos niveles de gobierno o instituciones, combinan herramientas de inteligencia artificial, minería de datos jurídicos, procesamiento del lenguaje natural y análisis documental, con el fin de detectar en tiempo real posibles inconsistencias normativas, vacíos legales o contradicciones entre normas nuevas y preexistentes.

Su objetivo no es únicamente registrar normas, deben darse dos condiciones: que haya una superposición de antecedentes normativos y una incompatibilidad de efectos deónticos[305] sino ofrecer análisis cualitativo y alertas tempranas sobre posibles conflictos, lo que permite a las instituciones públicas y privadas anticiparse a eventuales litigios o

[304] "Consistent" traducido al castellano "consistente", regula la estructura de ello.
[305] Azevedo, S. *Conflictos uninormativos en la teoría general de los conflictos normativos, Revus. Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law/Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava. 2024*

reformas necesarias.

Compuestos por motores de búsqueda jurídica especializados que rastrean textos legislativos, reglamentos, decretos y resoluciones emitidos por diferentes órganos, a esto se suman bases de datos interconectadas que permiten visualizar el historial normativo de una materia específica, facilitando la identificación de modificaciones, derogaciones o conflictos.

Importancia en contextos de gobernanza multinivel

En sistemas jurídicos donde coexisten distintos niveles de gobierno con facultades legislativas, como los Estados federales, descentralizados o autonómicos, los observatorios y sistemas de monitoreo normativo desempeñan un papel clave, su función va más allá de la recopilación: constituyen una barrera de contención frente a los conflictos interinstitucionales derivados del ejercicio simultáneo del poder normativo.

El desafío de los jueces se encamina frecuentemente en dar pauta a conflictos normativos e interpretativos respecto a la ley[306]

Cuando la emisión de normas no está suficientemente coordinada, se pueden generar choques regulatorios entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, debilitando la eficacia de las políticas públicas y aumentando la inseguridad jurídica, en este escenario, el monitoreo

[306] Se suele utilizar también el término «antinomias normativas>> atendiendo al sentido etimológico del vocablo «antinomia», del griego αντι (contra) y νομος (ley). A lo largo de este capítulo utilizaremos indistintamente las expresiones conflictos normativos o antinomias normativas.

normativo actúa como mecanismo de vigilancia técnica que detecta a tiempo estos riesgos y facilita soluciones cooperativas.

El primer paso para identificar un conflicto normativo es determinar si dos o más normas son aplicables al mismo caso[307], a utilidad de estos mecanismos es particularmente notoria en materias donde las competencias están distribuidas o son concurrentes, como el medio ambiente, la salud o la educación, por ejemplo, si una entidad nacional emite una norma que entra en conflicto con una norma local preexistente, el sistema de monitoreo puede detectar la superposición normativa y alertar a los órganos competentes para que evalúen posibles reformas o inicien procesos de concertación.

Aportes a la calidad democrática y la participación ciudadana

Además del valor técnico y de gestión, los observatorios y sistemas de monitoreo normativo tienen una función sustancial en la consolidación democrática y en la promoción de una ciudadanía más informada, al ofrecer información clara, actualizada y accesible sobre el estado de las normas, estos instrumentos mejoran la transparencia del proceso legislativo y permiten que la ciudadanía ejerza una vigilancia activa sobre los actos normativos.

Por ello, muchos observatorios han sido impulsados por universidades, organizaciones no gubernamentales o defensorías del pueblo, comprometidas con democratizar el acceso al conocimiento jurídico, esta apertura contribuye a reducir las brechas entre quienes producen las

[307] Véase Nino, Introducción 2003: 273.

normas y quienes las viven en su cotidianidad, construyendo una relación más cercana, transparente y participativa entre el derecho y la ciudadanía.

Retos y proyecciones

Se entiende por conflicto normativo todo problema de satisfacción de normas que derive de la posibilidad de aplicar a un mismo caso una o más normas cuyos significados no sean compatibles[308]

A pesar del importante papel que cumplen los observatorios y sistemas de monitoreo normativo, su desarrollo y funcionamiento enfrentan una serie de desafíos que limitan su eficacia o sostenibilidad. Uno de los principales problemas radica en la *-falta de articulación interinstitucional-*.

En muchos contextos, la información normativa se encuentra fragmentada entre distintos niveles de gobierno o reparticiones estatales, sin una estrategia común de recopilación ni protocolos claros de interoperabilidad e impide que dichos sistemas puedan generar alertas integradas o brindar diagnósticos precisos, pues no acceden a la totalidad del universo normativo vigente, el problema se agrava cuando existe resistencia política o institucional para compartir información, lo cual refleja una cultura organizacional que aún no ha incorporado plenamente los principios de transparencia y gobernanza colaborativa.

Otro obstáculo importante es el déficit de capacidades técnicas y

[308] Definición de -conflictos normativos- emitido por Huerta, Carla. La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos, México, 2003

tecnológicas, especialmente en países donde la digitalización del aparato público es incipiente, la implementación de un sistema de monitoreo normativo eficaz requiere no solo plataformas digitales sofisticadas, sino también personal especializado capaz de interpretar resultados, alimentar las bases de datos, diseñar algoritmos adecuados y emitir criterios técnicos sobre los conflictos identificados.

La noción de norma particular funciona como una herramienta técnica: muestra que dos instanciaciones de la misma norma equivalen a dos formas diferentes (e incompatibles) de guiar el comportamiento humano.

Esto demanda inversión sostenida, planificación estratégica y cooperación con el sector académico o tecnológico, sin embargo, muchas veces estos proyectos carecen de recursos financieros o se desarrollan de manera aislada, sin formar parte de una política pública integral, la consecuencia es que muchos observatorios operan con limitaciones estructurales.

[309]De hecho, las posiciones jurídicas no existen en el vacío, sino que dependen de las normas, además, como se verá más adelante, centrarse en las normas tiene importantes ventajas explicativas: pone de relieve las similitudes entre la plurinormatividad y la una normatividad, permitiendo que las herramientas teóricas desarrolladas en la primera se apliquen a la segunda.

Además, en algunos entornos institucionales existe una -*debilidad en la*

[309] En un sentido ligeramente diferente, considerando que existe una incompatibilidad empírica entre dos normas de decisión, Moniz Lopes 2019: 342 – nota 620.

cultura de monitoreo- entendida como la falta de hábitos organizacionales que integren la observación y evaluación normativa dentro del ciclo habitual de la gestión pública, la producción normativa suele verse como una actividad estática que concluye con la publicación de la norma, sin contemplar el seguimiento posterior de su implementación ni la revisión periódica de su coherencia en el ordenamiento jurídico.

En definitiva, los observatorios y sistemas de monitoreo normativo son innovaciones clave para fortalecer la coherencia jurídica y mejorar las políticas públicas, también promueven el acceso democrático al derecho. Su sostenibilidad depende del compromiso institucional, la inversión técnica y una cultura jurídica orientada al seguimiento y evaluación normativa.Espacios De Diálogo Y Concertación Entre Niveles De Gobierno

El diálogo en estos espacios, tanto a nivel nacional como internacional, ocurre entre los distintos niveles de gobierno dentro de sociedades estructuradas y complejas, donde la asignación de competencias y recursos se distribuye de manera organizada. entre varias reglas de poder, como el gobierno central, regional y local, la necesidad de establecer canales eficaces de comunicación y coordinación adquiere una relevancia crítica.

Bajo esta concepción, los espacios de diálogo no son meros foros informales de intercambio, sino mecanismos institucionalizados de alineamiento de objetivos, de solución pacífica de conflictos de competencia, y de desarrollo efectivo de las políticas públicas para

alcanzar las prioridades efectivas de los territorios y de las personas que en ellos habitan. Estos espacios se construyen desde una lógica de corresponsabilidad, de manera que cada nivel de gobierno no sólo asume sus funciones, sino que se debe reconocer va implícita en la administración del estado, los traspasos de responsabilidades.

La gestión pública actual refleja cómo los distintos niveles de gobierno se necesitan mutuamente, lo cual obliga a establecer métodos para coordinar leyes y políticas. Los gobiernos descentralizados (GAD) representan un mecanismo para ejercer su autonomía regional, aunque deben mantener un equilibrio dentro del marco normativo establecido asegurándose de que encaje bien con las normas que dicta el gobierno central.

En nuestro país, la Constitución desde 2008 les da a los GAD la libertad de tomar decisiones políticas y administrativas, manejar su dinero y crear leyes generales que se apliquen donde tienen autoridad, siempre dentro de lo que la misma Constitución permite (artículo 264)[310]. No obstante, al establecer estas directrices, deben adherirse a ciertos lineamientos, tales como la jerarquía de las leyes, el acatamiento del derecho y los confines de su propia competencia; esto implica que deben coordinarse con la administración central para prevenir conflictos legales.[311]

Para obtener los mejores resultados posibles, es crucial que tanto la

[310] Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Art. 264.
[311] Salazar, M. (2020). La autonomía de los GAD y su relación con el Estado central. Revista Jurídica de Estudios Locales.

sociedad civil como los diferentes entes gubernamentales trabajen en conjunto, porque la práctica nos enseña que, al promover lugares de conversación constantes, con normas bien definidas y donde todos puedan participar por igual, logramos que las estrategias estatales sean más sólidas y eficaces con el pasar del tiempo.

Las instancias de debate y los pactos entre las diferentes instancias del gobierno son clave para la consolidación de una democracia actual. Mediante estos foros de discusión y convenios, así como la definición de estrategias estatales, se pueden aunar esfuerzos en pro de la ciudadanía entera, pero también para poder crear directrices gubernamentales más útiles, gracias a una mayor transparencia.

Optimizar el uso de los recursos disponibles permite mejorar el bienestar general. Por la experiencia de otros países, cuando hay espacios de concertación bien configurados, ayudan a disminuir desigualdades para atender a una economía más sostenible.

En la gobernanza multinivel se plantea que las instituciones colaboren en el marco de la confianza, la responsabilidad mutua y la transparencia con relación a los espacios de concertación son el eje de la planificación, la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas, por los espacios de concertación son estos espacios, donde diferentes niveles de gobierno pueden llegar a tener una relación de cooperación y asumir responsabilidades comúnmente construidas en el marco de un proceso de descentralización.

Para que estos espacios funcionen en el tiempo es un requisito fundamental el buen diseño institucional para la concertación, la

necesaria voluntad política y la participación activa de la sociedad.[312]

La participación de una memorización de las asimetrías territoriales y favorecen el desarrollo de un desarrollo sostenible, como principios que regulan la relación se proponen una cooperación intermedia fundamentada en la confianza mutua, en una responsabilidad simultánea y en la responsabilidad.

Importancia de los espacios de diálogo

Los espacios de diálogo y concertación entre niveles de gobierno son esenciales para una gobernanza multinivel efectiva. Estos espacios pueden ser institucionalizados, como los consejos nacionales o mesas técnicas, o informales, mediante redes de colaboración intergubernamental[313].

En Ecuador, el Consejo Nacional de Competencia juega un papel importante en este tipo de forma común para lograr un liderazgo coordinado y armonioso del país, en su uso efectivo contribuye a la reducción de las deficiencias en el desempeño de los servicios y para lograr la oportunidad o los participantes políticos. Requiere un sistema regulatorio claro, una mayor institucionalidad y una voluntad política duradera. En muchos países, las instalaciones de consultoría se formalizan utilizando el Consejo de Coordinación Intergubernamental, tablas técnicas o planes de desarrollo coordinados.

El elemento que se radica en su éxito son los mecanismos que no se

[312] Peters, B. G. (2017). La gobernanza en el siglo XXI. Madrid: Tecnos.
[313] Almeida, F. (2019). Descentralización y coordinación intergubernamental. Quito: FLACSO.

limiten a instancias formales sin contenido, sino también se convierten importantes gobernanzas donde se promuevan los recursos esenciales e importantes para poder obtener una mejor estratégica y la toma de decisiones al final de cada cooperación.

El principio de subsidiariedad derivado del Tratado de Maastricht se refiere a Europa a la distribución de las autoridades reguladoras entre la Unión Europea y los países miembros, y entre el orden nacional y el orden subnacional[314]. Las instituciones europeas se han ido fortaleciendo su capacidad normativa como efecto de la Carta Europea en la que se basa en la Autonomía Local, así como los mecanismos de diálogo para su creciente cooperación n otros países que permiten los espacios de coordinación política como el Comité de las Regiones.

En América Latina, la autonomía de los gobiernos subnacionales ha tenido avances discrepantes, por un lado, países como Colombia y Brasil, por medio de reformas a su propia constitución, han consolidado la capacidad normativa de sus entidades territoriales, en tanto en otros casos se ha impuesto una política centralista; Colombia ha contado con una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que ha intentado definir formas de coordinación y asociación entre niveles de gobierno, a su vez Brasil desde su constitución de 1988, ha tratado de reconocer a los municipios, los Estados y la Unión como entidades autónomas, permitiendo su intervención en la configuración de la norma local, la potestad legislativa del orden local y la articulación de la legislación del orden nacional requieren que haya un conocimiento claro sobre los

[314] Consejo de Europa. (1985). Carta Europea de Autonomía Local. Estrasburgo: Consejo de Europa.

límites de la competencia y de los mecanismos necesarios para su coordinación, en Ecuador esto se expresa en la forma como se hace la transferencia de competencias y la necesidad de regulación armonizada que respete la autonomía y no suponga ni vacíos legales ni indefiniciones normativas.[315]

Estos espacios se han ampliado técnicamente para poder llegar a distintas instancias políticas, las asambleas entre instituciones, los pactos entre gobiernos, etc., facilitan la resolución de problemas, la unificación de criterios técnicos y el intercambio de métodos eficientes, a su vez, impulsan la estandarización de normas, la programación unificada y el robustecimiento de las habilidades institucionales.

Según la perspectiva de la gobernanza, el Estado actual debe priorizar un esquema horizontal, donde los diversos niveles de gobierno interactúen como un conjunto de aliados, y no bajo un sistema de jerarquía excluyente; esta visión se fortalece con los ejemplos globales de colaboración multinivel, donde el Estado central actúa como mediador en vez de ser el único que toma decisiones.

La equidad en el avance del sistema, depende mayormente de la existencia de estas plataformas, si el curso de creación de estrategias públicas a nivel nacional no considera los gobiernos subnacionales, es muy factible que la falta de estrategias públicas se deba a una situación dispar y a necesidades dispares de una zona específica, y es lógico que esto pase, de manera similar, si los gobiernos locales no tienen que coordinarse con los regionales y nacionales; por lo tanto, una visión

[315] Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Types of Multilevel Governance.

separada de los esfuerzos puede llevar a repeticiones, descuidos y hasta conflictos institucionales, por lo cual la comunidad de interés y la conversación entre los gobiernos, deben conectarse de manera continua, estructurada y con directrices claras.[316]

La sociedad, en la evolución de este trámite, también juega un rol clave, las plataformas de diálogo deberían abarcar no solo a los funcionarios de diversos niveles, sino también abriendo contra la sociedad civil, el sector privado, el indígena y otros tipos de organización social; Así garantizado que son diferentes, lo entienden aprobación social y aumentan las opciones de cumplimiento, la inclusión de los actores anteriores fortalece la gobernabilidad democrática y los vínculos entre ciudadanos y Estado; de esta manera, las plataformas de diálogo se convierten en instrumentos de unión social, enfocadas en la creación de acuerdos, en el manejo de las diferencias y en el desarrollo de propuestas respaldadas por el colectivo.

En países con una gran riqueza cultural, variados paisajes y economías dispares, como ocurre en varios rincones de Latinoamérica, los acuerdos son cruciales. La autonomía política y administrativa debe complementarse con estrategias que promuevan la unidad nacional y evalúen las circunstancias específicas de cada región. De no ser así, podría surgir fragmentación, ineficacia y, al final, desigualdad. De ahí que las instituciones deban no solo perder poder, sino asistir a desarrollar capacidades y abrir oportunidades para coordinar acciones en todos los niveles, esto también debe ser llevado a cabo en un ambiente facilitado

[316] Unión Europea. (1992). Tratado de Maastricht. Art. 5.

por un diálogo entre gobiernos. Esfuerzos similares para implementar esta visión de gestión a través del nivel gubernamental requerido. Entiende que los desafíos del nosotros requieren muchos, no uno, centros de autoridad. necesidad de asistir a trabajar juntos, juntar sus habilidades y deberes para compartir recursos.[317]

El respaldo financiero se presenta como otro factor esencial en las negociaciones entre los distintos niveles de gobierno, donde la escasez de recursos bien distribuidos podría dejar las decisiones tomadas en simple papel mojado. Por lo tanto, es vital que los sistemas de transferencia de fondos entre gobiernos estén alineados con las prioridades acordadas, impulsando a su vez incentivos fiscales que fomenten la cooperación, además de la planificación a largo plazo, la asignación de fondos basada en resultados y la claridad en el manejo del presupuesto son aspectos clave que deben integrarse en los espacios de diálogo para mayor manejo de ingresos para el desarrollo de proyectos a nivel nacional y cooperación a nivel internacional, su uso podría llegar hacer que se coordine de una forma más sencilla entre los diferentes niveles de gobierno a través de plataformas que simplifican intercambio de información, el seguimiento de indicadores y la gestión de proyectos en cooperación a niveles internacionales.

La profesionalización del servicio público también afecta la calidad del diálogo de los niveles de gobierno, administradores adecuadamente capacitados, con estabilidad y compromiso ético, son determinantes para mantener relaciones institucionales basadas en la confianza y el

[317] Congreso de Colombia. (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Bogotá: Imprenta Nacional.

trabajo conjunto, entonces programas de formación y desarrollo de capacidades tienen que ser una de las prioridades de las agendas de concertación.

Para ello, igualmente, que haya normas específicas sobre competencias, funciones y responsabilidades ayuda a evitar los conflictos y las ambigüedades y a reforzar el principio de subsidiariedad y facilita una gobernanza efectiva.

Desafíos en los espacios de concertación intergubernamental

Desde una perspectiva diferente podemos ver que uno de los desafíos más impactantes son los espacios de concentración intergubernamental en la que los Estados de diferentes países imponen sus prioridades en las agendas nacionales lo que puede limitar el hecho de las posibilidades que permitan la participación efectiva por parte de estos debilitara la construcción conjunta de políticas públicas y puede reducir posibilidad de una gobernanza real y efectiva.[318]

La falta de continuidad en lo que no hay estos espacios de dialogo en los que solo permanecer en estados de emergencia o para dar respuesta a un problema en específico en lo cual no llegan a convertirse en mecanismos de planificación y evaluación permanentes, la falta de institucionalidad evitará consolidar el espacio de diálogo intergubernamental. Adicionalmente, facilitar la participación limitada de actores como organizaciones de la sociedad civil o pueblos y nacionalidades indígenas también limitará la legitimidad y representación de los acuerdos

[318] ONU-Habitat. (2021). Gobernanza urbana y articulación multinivel. Disponible en: https://www.unhabitat.org

aportados. [319]

7.3 Mecanismos Preventivos: Armonización Previa De Normas Y Participación Ciudadana.

En la actualidad, con lo compleja que se ha vuelto la estructura de los Estados modernos, sobre todo aquellos que operan con múltiples niveles de gobierno, se hace cada vez más importante coordinar bien las normas que se producen, de lo contrario, se corre el riesgo de que haya conflictos entre leyes nacionales, regionales o locales, lo cual puede afectar la gestión pública, crear vacíos legales y hasta provocar desconfianza en la ciudadanía, aquí es donde entran en juego los mecanismos preventivos. En particular, la armonización previa de normas y la participación ciudadana no solo ayudan a evitar problemas, sino que también mejoran la calidad de las leyes, fomentan el diálogo entre instituciones y fortalecen la democracia.

¿Qué significa coordinación normativa multinivel?

Cuando hablamos de coordinación normativa multinivel, nos referimos al esfuerzo por asegurar que las normas emitidas por diferentes niveles del gobierno —el nacional, el regional y el local— estén en sintonía entre sí, esto quiere decir que una norma emitida en un municipio no debería entrar en contradicción con una ley nacional o con una política pública regional.

Si no se cuida esta coordinación, se generan situaciones legales muy

[319] República Federativa de Brasil. (1988). Constitución da República Federativa do Brasil.

complejas: normas que se contradicen entre sí; autoridades que aplican criterios distintos; y ciudadanos que no saben a cuál norma obedecer, por eso, la coordinación normativa no solo es una cuestión legal, sino también práctica y política, además, una buena coordinación fomenta un uso más eficiente de los recursos públicos, ya que evita duplicidad de funciones y permite políticas públicas más integradas.[320]

¿Qué pasa si no se armonizan bien las normas?

Cuando las leyes de distintos niveles del gobierno no están bien coordinadas, los problemas no tardan en aparecer, por ejemplo, puede pasar que una ley municipal diga una cosa, y una nacional diga lo contrario, eso genera un montón de dudas, no solo en la gente, sino también en las autoridades que tienen que aplicarlas. En lugar de resolver problemas, se crean más.

Además, se pueden producir vacíos legales, o al revés: se superponen reglas que dicen cosas distintas, esto afecta directamente a la vida de las personas, porque no hay claridad sobre qué se puede o no se puede hacer, también impacta en los proyectos del Estado, ya que las políticas públicas no se aplican igual en todo el territorio y terminan siendo menos efectivas.[321]

Por eso, la armonización de normas no es solo un tema técnico o legal; es también una cuestión de justicia y de hacer que el gobierno funcione

[320] Los comités especializados facilitan la revisión y comparación de normas en diferentes niveles del Estado (Borzel, 1998, citado por Morata, 2004, p. 52).
[321] Los comités especializados facilitan la revisión y comparación de normas en diferentes niveles del Estado (Borzel, 1998, citado por Morata, 2004, p. 52).

mejor.

La participación digital: una nueva herramienta

Con el avance de la tecnología y después de la pandemia, la participación ciudadana también ha ido cambiando, hoy en día, muchas personas opinan y participan a través de plataformas digitales: encuestas online, transmisiones en vivo de debates públicos, consultas virtuales, entre otras opciones.

Esto tiene cosas muy positivas: es más rápido, más barato y permite que más gente se involucre sin tener que moverse de su casa, pero también hay riesgos, como que solo participen los que tienen acceso a internet o que no todos comprendan bien cómo funciona. [322]

Por eso, la participación digital debe complementarse con otras formas más tradicionales, para que nadie quede fuera del proceso.

Mecanismos preventivos: Armonización previa de normas

La armonización previa de normas es, en términos simples, un proceso de revisión y ajuste de las propuestas normativas antes de que se conviertan en leyes, lo que se busca con esto es asegurarse de que las nuevas normas no entren en conflicto con las ya existentes, ya sea a nivel nacional, regional o local, este tipo de revisión puede parecer solo técnica, pero tiene un impacto enorme en la coherencia del ordenamiento jurídico, por ejemplo, si un gobierno regional quiere sacar una ley sobre salud pública, tiene que asegurarse de que no contradiga

[322] La coordinación normativa multinivel aumenta la seguridad jurídica y la confianza ciudadana (Castro Conde, 2010, p. 122).

los lineamientos que ya existen a nivel nacional o incluso los compromisos internacionales del país. [323]

Este proceso, además de evitar problemas legales, promueve una visión más integral del Estado, donde todas las normas están conectadas y responden a objetivos comunes, para que esta armonización sea efectiva, se necesita comunicación constante entre autoridades, análisis detallado de los textos normativos y una voluntad política de trabajar en conjunto.

Organismos y procedimientos

En muchos países, existen organismos que se encargan específicamente de este tipo de revisión normativa, algunos son comités intergubernamentales; otros, consejos consultivos o equipos técnicos formados por expertos legales y representantes del Estado. [324]

Estos organismos suelen tener la tarea de revisar proyectos de ley antes de que sean aprobados, ofrecer recomendaciones de ajuste y asegurar que se respete la jerarquía normativa, aunque su trabajo no siempre es vinculante, su influencia puede ser decisiva, especialmente cuando hay voluntad política para evitar conflictos de competencias, también se pueden usar herramientas tecnológicas, como plataformas de seguimiento normativo, que permiten identificar rápidamente posibles contradicciones o duplicidades entre proyectos de ley.[325]

[323] Las dificultades en la armonización suelen estar relacionadas con la resistencia política y la burocracia (Hooghe et al., 2004, p. 67).
[324] La participación ciudadana es un derecho fundamental y un principio transversal en la gestión pública (Fundación TANDEM, 2022, p. 14).
[325] Los mecanismos de participación deben ser efectivos y garantizar que las opiniones sean consideradas (Fundación TANDEM, 2022, p. 21).

Armonizar también es hacer política

Aunque a veces se presenta como un proceso técnico o jurídico, la armonización de normas también tiene un lado político, y es que, cuando se revisan leyes para que no choquen entre sí, también se están tocando intereses de distintos actores: lo que quiere un municipio no siempre coincide con lo que busca el gobierno central, y ahí es donde aparecen las tensiones.

Por eso, en varios países se han creado espacios para que los distintos niveles de gobierno puedan sentarse a dialogar, discutir y negociar normas que funcionen para todos, no se trata solo de aplicar reglas, sino de construir acuerdos. Y para eso se necesita voluntad política y una cultura de cooperación.[326]

Ventajas y desafíos de la armonización previa

Uno de los grandes beneficios de la armonización normativa es que reduce la inseguridad jurídica; cuando las normas están bien articuladas, es más fácil aplicarlas y entenderlas, además, se evita la duplicidad de funciones entre distintas entidades del Estado, lo que se traduce en un mejor uso de los recursos públicos, también se logra una mayor coherencia en las políticas públicas, lo que es clave para que los programas sociales, económicos y ambientales funcionen de manera efectiva, sin embargo, este proceso no está libre de dificultades: la revisión previa puede volverse muy burocrática y demorar la aprobación

[326] La participación ciudadana fortalece la democracia y la legitimidad de las normas (Herrero, 2017, p. 98).

de leyes urgentes.

Además, puede haber tensiones políticas entre niveles de gobierno que dificultan el consenso, por eso, es necesario que exista una cultura institucional de cooperación, diálogo permanente y respeto a la distribución de competencias.

Mecanismos preventivos: Participación ciudadana

La participación ciudadana consiste en dar a la población un papel activo en la creación de normas y políticas públicas, esto puede lograrse a través de diferentes medios:

- Audiencias Públicas.
- Encuestas.
- Consultas Virtuales.
- Mesas De Trabajo.

Este tipo de participación no solo mejora la legitimidad de las normas, sino que también permite recoger puntos de vista diversos, provenientes de personas que viven las consecuencias de esas normas en su día a día, así, una política pública o ley se enriquece al incorporar conocimientos y experiencias que tal vez los legisladores no habían considerado. [327]

La participación ciudadana también actúa como una forma de control democrático:

- Permite Detectar Fallos.

[327] La educación cívica y la transparencia son claves para una participación ciudadana efectiva (Cunill, 2012, p. 45).

- Prevenir Abusos De Poder.
- Fortalecer La Confianza Entre La Ciudadanía Y Las Instituciones.

Relación entre armonización y participación ciudadana

Estos dos mecanismos preventivos —armonización normativa y participación ciudadana— no solo son útiles por separado, sino que se potencian entre sí, una norma armonizada, pero sin respaldo ciudadano puede ser técnicamente perfecta, pero carecer de legitimidad social, y una norma ampliamente discutida con la ciudadanía pero que entra en conflicto con otras normas superiores puede quedar bloqueada. [328]

Por eso, combinar ambos enfoques permite construir normas que sean, al mismo tiempo, coherentes, funcionales y legítimas, en contextos de gobernanza compleja, donde las decisiones se toman en distintos niveles y participan muchos actores, esta combinación resulta fundamental.

Educación cívica: la base de todo

Para que todo esto funcione —tanto la armonización de normas como la participación ciudadana—, es fundamental que la gente entienda cómo se toman las decisiones en el Estado. Y eso se logra con educación cívica, si no sabemos cómo se hacen las leyes, quién las aprueba o cómo podemos participar, es difícil involucrarnos de forma real.[329]

[328] La integración de la armonización normativa y la participación ciudadana genera políticas públicas más coherentes (Alessandrini, 2015, p. 39).
[329] En Ecuador, la Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana obligan a los gobiernos locales a fomentar la participación en la reforma normativa (Fundación TANDEM, 2022, p. 33).

Además, también se necesita formar a los funcionarios públicos, para que sepan cómo dialogar con la ciudadanía, cómo manejar conflictos entre normas y cómo tomar decisiones que respeten los distintos niveles del Estado, la educación no es solo para los estudiantes; es para todos los que forman parte del proceso democrático.

En resumen, los mecanismos preventivos como la armonización previa de normas y la participación ciudadana representan una herramienta fundamental para mejorar la calidad de la legislación en sistemas con múltiples niveles de gobierno, aunque presentan desafíos técnicos y políticos, su implementación efectiva permite construir un orden normativo más coherente, inclusivo y democrático.

Para lograrlo, es indispensable seguir fortaleciendo la cultura del diálogo, la educación cívica y el uso de tecnologías que faciliten la colaboración entre instituciones y ciudadanos, solo así se podrá avanzar hacia un modelo de gobernanza más justo y eficaz, donde las normas no solo estén bien escritas, sino también legitimadas por quienes deben cumplirlas y beneficiarse de ellas.

7.4 .Propuestas De Rediseño Institucional Para La Gobernanza Territorial

Hace varios años atrás, la gobernanza territorial se ha expuesto como un mecanismo especial para el desarrollo sostenible y la consolidación democrática en varios lugares del mundo.

La gobernanza territorial compone un eje primordial para el impulso equilibrado y sostenible de un país, ya que permite articular las políticas

públicas con las realidades específicas de cada territorio. La gobernanza involucra la articulación de acciones individuales, inventadas como elementos básicos para la elaboración del orden social.[330]

Las propuestas para el rediseño institucional en la gobernanza territorial buscan fortalecer la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y los actores sociales, proporcionando así la toma conjunta de decisiones y la ejecución de políticas públicas. Esto necesita la elaboración de mecanismos efectivos de coordinación, el impulso de la participación de la ciudadanía y la garantía de la transparencia y responsabilidad de las autoridades.[331] Este rediseño reconoce que ningún nivel de gobierno debe proceder de manera aislada para gestionar los territorios de correcta forma. Es por ello que se hace énfasis en la necesidad de que diversas entidades públicas y actores sociales trabajen en conjunto, compartiendo responsabilidades y colaborando en la toma de decisiones.

Los modelos de gestión de excelencia se actualizan con continuidad al integrar las buenas prácticas y aprendizajes de las organizaciones que destacan a nivel global. Estas herramientas, son accesibles de forma gratuita, ofrecen un sistema confiable y cuentan con un respaldo por evidencia que guía a las instituciones en su proceso de mejora continua.[332] El valor de estos modelos radica en que están construidos desde experiencias reales de instituciones exitosas a nivel mundial, lo que los convierte en aplicables y efectivos.

---

[330] (Diez, 2014) Estrategias de gobernanza e innovación socioinstitucional para el desarrollo territorial: análisis del caso Coprodesu (Argentina)
[331] (SENPLADES CONCOPE AME CONAJUPARE, 2010)
[332] (Centro Latioamericano para el Desarrollo Rural, 2012)

Enfoques del rediseño institucional

Garantizar la rendición de cuentas

Para la mejora de la gobernanza territorial, se necesita que se impulsen reformas legales, que se aumente la conciencia pública sobre las normativas, que se fortalezcan las capacidades técnicas de los actores involucrados y que se modernicen las instituciones. Estas acciones integradas permiten que exista una gestión territorial con más coordinación, con inclusión, con eficiencia y capacidad de responder a los actuales desafíos.[333] El mejorar la gobernanza territorial involucra actualizar la normativa, capacitar a los actores involucrados, promover la participación ciudadana y adaptar las instituciones para gestionar el territorio de forma eficaz y transparente.

Promover la participación ciudadana

Es de mucha importancia que se involucren a los ciudadanos en la toma de decisiones para poder así fortalecer la legitimidad y eficacia de las políticas territoriales. Esto se puede adquirir a través de la consumación de mecanismos de consulta participativa que accedían a recoger las opiniones, necesidades y prioridades de la comunidad. [334] La participación activa en consejos locales, asambleas vecinas, foros de diálogo y otros espacios de interacción social no solo anima el sentido de pertenencia y la responsabilidad ciudadana, sino que a su vez colabora a construir soluciones más ajustadas a las realidades locales. Además, estos procesos promueven la transparencia y la rendición de

[333] (Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2025)
[334] (Dirección de Gobierno A bierto Presidencia de la República de Ecuador, 2023)

cuentas.

Revisar la estructura administrativa

Para lograr una mejora en la implementación de políticas públicas, es necesario reformar la estructura administrativa, eliminando burocracia, clarificando competencias y modernizando procesos permitiendo así que las instituciones sean más eficientes, coordinadas y adaptables a las necesidades del territorio.[335] Probablemente se requieran reformas profundas dentro de la estructura administrativa con la finalidad de que las instituciones públicas operen de manera eficiente, ágil y coherente con los objetivos de la gobernanza territorial. Una reestructuración apropiada puede involucrar la aclaración de procesos, la redefinición de competencias, la creación de unidades técnicas especializadas o la digitalización de procedimientos administrativos.

Uso de métodos y herramientas para una gestión eficiente

La estructura institucional tiene que añadir metodologías y herramientas que aseguren una gestión eficiente, incluyendo sistemas organizados de registro, monitoreo y evaluación. A su vez es importante utilizar indicadores y criterios que consientan medir los resultados y suministrar el perfeccionamiento continuo de la gestión pública en el ámbito territorial.[336] La gobernanza se fundamenta en la ideología de que las decisiones y las acciones de cada individuo o actor social tienen que ser

[335] (Alba Maritza de Guzmán Sierra, Oswaldo Gacelano Carvajal, Natalia Mayorga Bohórquez, Maria Angelica, Moreno, Carvajal, Jaime Andrés Urazán Leal, 2018)
[336] (Mecanismo de gobernanza territorial e institucional con el detalle de sus componentes, actores, modelo de gobernanza, detalle de herramientas a ser utilizadas, 2022)

coordinadas para así mantener un orden en la sociedad.

Dentro de las investigaciones se analizan también como es que intervienen los diferentes niveles del Estado en los procesos de gobernanza. La introducción de las diferentes escalas de gobierno dentro de las políticas públicas trae consigo diferentes desafíos, con un enfoque especial en el sector privado.[337] La gobernanza no solo depende de un nivel de gobierno, sino que a su vez involucra la interacción entre distintos niveles del Estado, entre ellos están los niveles nacionales, regionales y locales. Coordinar las mencionadas escalas conlleva dificultades, sobre todo cuando también entra en juego el sector privado, ya que sus prioridades no siempre suelen coincidir con las mismas del sector público.

Desarrollo y formas de gobernanza territorial

Una correcta gobernanza territorial no se puede limitar solo a enfoques sectoriales o desarticulados entre los diferentes niveles de gobierno, sino que también requiere una verdadera coordinación. Existen dos caminos, en los cuales uno consiste en realizar reformas legales e institucionales que ordenen y estructuren la planificación territorial, mientras que otro es más flexible y propone modelos de gestión basados en la distribución o comparación de competencias entre actores[338] El gran reto es lograr una visión integrada del territorio que permita administrar de manera coherente y colaborativa. Existen dos formas de alcanzar este objetivo, una es más estructurada mientras que la otra es más flexible, la más

[337] (Barragán-Ochoa) Escenarios de la gobernanza de los territorios
[338] (Cultura territorial) Innovación Institucional Y Nuevas Formas De Gobernanza En La Ordenación Territorial

estructurada busca reformar leyes e instituciones para definir reglas claras y jerarquías en la planificación, la más flexible se basa en compartir responsabilidades entre los distintos actores involucrados. Esta segunda alternativa a pesar de ser más compleja es mucho más útil en contextos con gran diversidad territorial y cultural.

La gobernanza territorial se entiende como un proceso en el que interactúan actores públicos, privados y sociales para alcanzar objetivos comunes:

Política:

"Examinar la participación e intervención de los actores estatales y no estatales, la distribución del poder, las visiones de desarrollo y las relaciones de cooperación o conflicto

Esta dimensión permite que se pueda comprender como se edifican las decisiones públicas, quienes influyen en ellas y desde que intereses o perspectivas. A su vez se examina los mecanismos de representación, legitimidad y liderazgo, así como la capacidad de los actores para negociar

Institucional

Considera las normas, reglas e instituciones que estructuran el comportamiento de los actores, la interacción entre niveles de gobierno, los cambios institucionales y los espacios de negociación y

representación de intereses.[339]

En esta dimensión se abarcan los marcos formales, como leyes, reglamentos y estructuras administrativas, los informales como costumbres, practicas locales o relaciones de poder, que influyen dentro de la dinámica territorial.

Instrumental:

Se refiere a las políticas, planes y acciones que orientan hacia el uso del territorio, así como la capacidad del Estado para proveer bienes públicos y responder a las necesidades sociales.

Dentro de esta dimensión se abarca el diseño, implementación y evaluación de instrumentos concretos que guían el desarrollo territorial, tales como planes de ordenamiento, programas sectoriales, proyectos de infraestructura y estrategias de intervención local.

El rediseño institucional para la gobernanza territorial es un proceso indispensable para enfrentar los desafíos complejos que plantea la gestión del territorio dentro de contextos cada vez más dinámicas y diversos. Los elementos clave para construir sistemas de gobernanza más inclusivos, eficientes y sostenibles son fortalecer la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, promover participación activa entre sectores públicos y privados y adoptar medidas flexibles que reconozcan la diversidad cultural y territorial.

Es por eso que solo a través de reformas integrales, que consideren las

[339] (Hernández, s.f.) Investigación sobre gobernanza y territorio. Ejes temáticos, propuesta de marco analítico y resultados

dimensiones políticas, institucionales e instrumentales se logrará avanzar hacia una correcta gobernanza que contribuya a un desarrollo equilibrado.

CAPÍTULO VIII

8 HACIA UN MODELO ARTICULADO DE POTESTAD NORMATIVA EN SISTEMAS DESCENTRALIZADOS

8.1 Principios Para Una Nueva Cultura De Articulación Normativa

La articulación normativa refiere a la coordinación y complementariedad entre las normas de distintos niveles, evitando contradicciones y vacíos. Implica establecer canales de diálogo y procedimientos técnicos para la elaboración conjunta de políticas. Esta articulación se enmarca en una cultura jurídica que valora el respeto a la autonomía local y la cooperación institucional[340]. En la Constitución Española, por ejemplo, se reconoce que "todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses" (art.137), y garantiza la autonomía municipal (art.140). Esas bases constitucionales constituyen la plataforma formal de la articulación normativa: los órganos locales pueden legislar en su ámbito, pero siempre dentro del ordenamiento general y con principios comunes de coordinación

Otro elemento clave es la noción de cultura jurídica local, entendida como el conjunto de valores, hábitos institucionales y grado de cumplimiento normativo en una sociedad. Una cultura jurídica positiva alienta la aplicación responsable de la potestad normativa, la consulta previa entre niveles y la premisa de la legalidad en toda disposición.

[340] "La articulación normativa debe ser entendida como el sistema mediante el cual se garantiza la coherencia, jerarquía y coordinación entre normas de diferentes niveles de gobierno." *Velarde, F. (2015).*

Cuando estos valores son endebles, surgen conflictos por ignorancia de competencias ajenas o por intereses sobrepuestos

Principios

Para construir una cultura normativa robusta en un sistema descentralizado, los siguientes principios son fundamentales:

Subsidiariedad

Este principio establece que las competencias deben ejercerse en el nivel de gobierno más cercano al ciudadano que pueda gestionarlas eficientemente. Según el COOTAD, "la subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos"[341]. Aplicado a las normas, implica que los gobiernos locales legislarán en asuntos genuinamente locales, mientras el Estado central se reserva solo lo que tiene alcance nacional. La subsidiariedad fomenta eficacia y control ciudadano directo sobre las decisiones públicas.

Coordinación y corresponsabilidad.

Se entiende como el deber compartido entre niveles de gobierno de trabajar articulados, asumiendo corresponsabilidad en la satisfacción de los derechos ciudadanos. El COOTAD subraya que "todos los niveles

[341] "La subsidiariedad asegura que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano y que se justifique la intervención de una autoridad central…" *Unión Europea. (2007).*

de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes". En la práctica, este principio requiere mecanismos de consulta y revisión normativa antes de promulgar regulaciones que puedan solaparse o interferir entre sí. La corresponsabilidad implica también rendición de cuentas y cooperación financiera en políticas comunes[342].

Cooperación intergubernamental.

Complementario a la coordinación, este principio promueve la colaboración voluntaria entre gobiernos central y subnacionales para cumplir metas conjuntas. Abarca la creación de instancias de diálogo como consejos intergubernamentales, comités sectoriales, etc y acuerdos administrativos vinculantes. La cooperación facilita que, por ejemplo, un municipio y su provincia formen sus ordenanzas urbanísticas para el desarrollo territorial sostenible, evitando aprobaciones contradictorias. Este principio suele institucionalizarse en marcos legales, leyes de coordinación o pactos de colaboración y refuerza la lealtad entre autoridades.

Coherencia normativa y seguridad jurídica.

La coherencia normativa implica que todas las normas, de cualquier

[342] "El principio de coordinación es fundamental para evitar la fragmentación normativa en Estados descentralizados, y requiere marcos jurídicos que permitan armonizar intereses divergentes." *Álvarez Conde, E. (2005).*

nivel, mantengan congruencia interna y respeten la jerarquía legal. La seguridad jurídica exige además que los ciudadanos conozcan claramente el derecho aplicable y que las reglas no cambien arbitrariamente. Una cultura de articulación normativa debe privilegiar la elaboración de normas compatibles: antes de promulgar un reglamento local, se debe revisar que no contradiga leyes o reglamentos de rango superior. En la Unión Europea, por ejemplo, el principio de subsidiariedad en el Tratado de Lisboa y el control constitucional en países descentralizados buscan ese equilibrio. En Ecuador, el COOTAD establece plazos máximos para homologar regulaciones subnacionales al marco nacional, reforzando la seguridad jurídica, evitando vacíos temporales en la ley[343].

Complementariedad.

Relacionado con la cooperación, la complementariedad impulsa que los diferentes niveles refuercen objetivos comunes. El COOTAD menciona que los GAD deben "gestionar sus competencias de manera complementaria" con el Plan Nacional de Desarrollo[344]. En la práctica normativa, significa que una normativa local se diseñará para complementar las metas del gobierno nacional en áreas como desarrollo sostenible, salud pública o educación. Fomenta la visión integral, cada normatividad aporta desde su escala al mismo fin.

[343] "La seguridad jurídica implica la certeza sobre el derecho aplicable, garantizando previsibilidad en la actuación estatal…" *Ferrajoli, L. (2001).*

[344] "El principio de complementariedad permite que distintos niveles de gobierno actúen de forma conjunta, respetando competencias exclusivas, pero alineando políticas públicas para mayor eficiencia." *OCDE. (2019).*

Equidad interterritorial.

Se refiere a distribuir competencias y recursos para reducir desigualdades entre regiones. Normativamente, exige que no se legisle de forma que produzca ventajas injustas a territorios ya favorecidos. Por ejemplo, un gobierno regional no puede normar beneficios exclusivos de uso de tierras sin asegurar similar oportunidad a comunidades rurales; o el Estado central debe armonizar impuestos que garanticen igualdad de servicios en todo el país. Este principio está reconocido en nuestra constitución (art.138, CE) y códigos como el COOTAD, y contrarresta tendencias de fragmentación normativa que beneficien únicamente a zonas prósperas.

Participación ciudadana.

Toda nueva cultura de regulación articulada debe abrir espacios para que la sociedad influya en la creación de las normas. La participación fortalece la legitimidad y mejora la calidad de las reglas. El COOTAD consigna la participación como derecho obligatorio en los gobiernos, "para garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones". Incluir consultas públicas o foros intergubernamentales con representantes ciudadanos impide que la elaboración normativa sea exclusiva de las burocracias, y promueve transparencia y control social sobre las políticas compartidas.

Solidaridad y responsabilidad democrática.

Aunque menos mencionada explícitamente en normas, la solidaridad entre territorios y el compromiso ético de los gobiernos son bases de

fondo para la articulación. La Constitución Española proclama el principio de solidaridad territorial (art.138 CE) y prohíbe que estatutos regionales generen privilegios incompatibles. En una "cultura" normativa sólida prevalece el respeto por esas normas bases: los gobiernos locales asumen que su autonomía va de la mano de cooperar con fines nacionales, y que las diferencias regionales no pueden obstaculizar derechos fundamentales de movilidad y libre competencia dentro del país (art.139 CE).

Derecho comparado

-Ecuador: La Constitución de 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD, 2010) definen el sistema autonómico. El COOTAD establece principios claros y dispone la creación de instancias como el Consejo Nacional de Gobiernos Provinciales. Además, el Plan Nacional de Desarrollo obliga a que los planes normativos subnacionales se alineen con objetivos nacionales (principio de complementación). Sin embargo, en la práctica persisten desafíos de desconexión entre regulaciones locales y nacionales, evidenciando la necesidad de reforzar la cultura institucional de diálogo y de difusión de roles competenciales.

-España: La Constitución Española (1978) organiza el Estado en un modelo semidescentralizado. Los municipios y provincias tienen autonomía (art.137-140 CE) y las Comunidades Autónomas amplias competencias normativas. Para coordinar, existe legislación estatal como la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (1985) y los reglamentos de distribución competencial; además, mecanismos

intergubernamentales como la Conferencia de Presidentes Autonómicos permiten acordar políticas comunes[345]. Sin embargo, episodios de "deslealtad federal" han puesto a prueba los principios de unidad y solidaridad, lo que ha llevado al Tribunal Constitucional a intervenir para garantizar la coherencia jurídica. La Carta Europea de Autonomía Local también refuerza la idea de complementariedad regulatoria en el ámbito local, promoviendo la democracia local y la participación ciudadana en la gestión municipal.

-Colombia: La Constitución de 1991 consagra altos niveles de autonomía territorial: ordena "gobernarse por autoridades propias" y "ejercer las competencias que les correspondan". Los departamentos y municipios pueden expedir normas ordenanzas y acuerdos en sus materias propias (art.287 CP). Para articularlas, se han creado instancias como el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) que integra gobiernos nacionales y locales. No obstante, dado el federalismo asimétrico de Colombia, existen frecuentes tensiones entre normativas regionales sobre educación, salud y las políticas nacionales. En respuesta, la Corte Constitucional ha delineado límites para prevenir contradicciones y preservar la coherencia del ordenamiento, enfatizando la subsidiariedad y la necesidad de justificación razonada cuando se legisla de forma particular[346].

-México: En México la Constitución (arts.115-122) reconoce al

[345] "El modelo de Estado autonómico ha establecido mecanismos de articulación como la Ley de Bases del Régimen Local, pero persisten tensiones entre niveles…" *García Morales, M. (2018).*

[346] "La subsidiariedad debe operar como principio rector en la relación entre orden nacional y territorial."*Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1189/2000.*

municipio la base del federalismo, con amplia autonomía ejecutiva pero limitada regulación normativa. Los municipios carecen de potestad plena para crear su legislación: suelen depender de reglamentos o bandos de policía autorizados por las legislaturas estatales. A nivel estatal y federal, el marco competencial se rige por leyes generales, por ejemplo, de planeación urbana o ambiental, que establecen límites a la regulación local. La ausencia de un sistema uniforme de coordinación normativa ha generado espacios legales vacíos o superpuestos entre niveles de gobierno. Recientemente se promueve la coordinación fiscal y administrativa (por ejemplo, mediante la Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO) para mejorar la articulación de políticas públicas, si bien la cultura de acuerdos aún es incipiente en comparación con otros países iberoamericanos.

Otros países europeos como Alemania, Italia o Francia han construido mecanismos de diálogo intergubernamental o tribunales constitucionales especializados para resolver disputas competenciales, así como herramientas formales de sesiones conjuntas de parlamentos para velar por la armonía jurídica entre ordenamientos subnacionales. Estos casos internacionales resaltan la importancia de institucionalizar la cooperación y la transparencia en la elaboración normativa.

Desafíos y recomendaciones

A pesar de los marcos jurídicos formales, la articulación normativa en sistemas descentralizados enfrenta varios desafíos:

Brechas institucionales

Muchas autoridades locales carecen de capacidad técnica o financiera para desarrollar marcos regulatorios complejos, lo que dificulta su participación efectiva en procesos coordinados. Sin recursos adecuados, persiste la tentación de improvisar normas locales sin consulta previa[347]. Se recomienda fortalecer instituciones intergubernamentales (ej. consejos de coordinación o comités técnicos) y destinar recursos para la formación de funcionarios locales en el diseño normativo.

Falta de cultura del diálogo.

En ocasiones los entes subnacionales elaboran reglamentos sin consultar a instancias superiores ni a otros niveles, generando conflictos de competencia o duplicidades. Se aconseja instaurar prácticas obligatorias de consulta previa o informes de impacto legal como estudios de compatibilidad antes de aprobar ordenanzas relevantes. El desarrollo de protocolos claros de comunicación intergubernamental, por ejemplo, presentar borradores de proyectos de ley a organismos centrales, ayuda a anticipar y resolver discrepancias[348].

Rigidez normativa y jerárquica.

La ausencia de reglas claras para jerarquizar leyes y reglamentos puede provocar inseguridad jurídica. Se sugiere uniformizar procedimientos, por ejemplo, actualizar la legislación de competencia concurrente para especificar quién regula qué y establecer sanciones o nulidades

[347] "La coordinación interinstitucional no es un resultado espontáneo de la descentralización; requiere normas claras, incentivos adecuados y canales institucionalizados." *World Bank. (2008).*

[348] "Una articulación normativa eficaz requiere más que normas: necesita confianza institucional, mecanismos de cooperación y una cultura política colaborativa." *Aguilar Villanueva, L. (2016).*

automáticas en caso de invasión de competencias de mayor jerarquía. Un marco legal de jerarquía normativa como el que existe en sistemas federales judicializados contribuiría a prevenir vacíos[349].

Desigualdades territoriales.

La equidad interterritorial sigue siendo un desafío, territorios con menos recursos suelen depender aún más de la regulación estatal, reforzando brechas. Se recomienda políticas compensatorias, como fondos de desarrollo regional y asistencia técnica focalizada para gobiernos vulnerables, que acerquen su capacidad normativa a la de áreas más avanzadas.

Pluralismo jurídico.

En ámbitos multiculturales, pueblos indígenas, minorías, conviven varios sistemas normativos. La "cultura" de articulación debe incluir el respeto a estas fuentes consuetudinarias, y mecanismos para armonizarlas con las leyes nacionales sin imponer un único modelo. Esto implica fortalecer foros interculturales de diálogo normativo y capacitar a legisladores locales en derechos colectivos.

Participación social.

Aunque el principio se reconoce, en la práctica la participación ciudadana en la elaboración de normas descentralizadas suele ser limitada. Para mejorar, los gobiernos deben institucionalizar audiencias

[349] "Sin marcos jurídicos eficaces que delimiten funciones, la descentralización puede derivar en conflictos jurisdiccionales y sobreposición de normas." *Martínez Dalmau, R. (2012).*

públicas obligatorias en normativas locales importantes, promover observatorios ciudadanos y transparentar los debates legislativos locales, por ejemplo, transmisión en línea de concejos municipales. Una comunidad informada y activa presiona por mayor coherencia en las políticas públicas.

En síntesis, recomendar mejores mecanismos de gobernanza. Entre ellos: reforzar las instancias de coordinación formales con atribuciones vinculantes, armonizar marcos legales básicos como leyes orgánicas de ordenamiento territorial, y generar incentivos para la cooperación, por ejemplo, condicionando transferencias nacionales al cumplimiento de estándares normativos. También resulta útil elaborar leyes marco o acuerdos de desarrollo territorial donde se definan las reglas de juego entre niveles de gobierno, por ejemplo, fijar áreas de competencia exclusivas, ordinarias y concurrentes, tal como hacen modelos de gerencia pública avanzada en Europa.

Conclusión

Como hemos evidenciado una nueva cultura de articulación normativa en sistemas descentralizados exige combinar principios constitucionales e institucionales con cambio cultural y capacitado. Las bases conceptuales subsidiariedad, coordinación, complementariedad, legalidad ya están consagradas en muchos ordenamientos (COOTAD o Constituciones). El reto consiste en traducirlos en prácticas diarias como el diálogo permanente, respeto mutuo, transparencia y formación intergubernamental. La experiencia comparada sugiere que los países más exitosos en descentralización consolidan estos principios a través

de instituciones fuertes tales como los consejos intergubernamentales, tribunales especializados, observatorios ciudadanos y marcos legales explícitos. Para Ecuador y América Latina, las recomendaciones van en la línea de institucionalizar la cooperación y fortalecer la participación ciudadana como pilares de la democracia multiescalar. Solo así la descentralización podrá cumplir su promesa de gobernanza efectiva y cercana, con un ordenamiento normativo coherente que brinde seguridad jurídica a la ciudadanía en todos los niveles de gobierno.

8.2 Modelo propositivo de distribución y coordinación normativa

En los últimos años, el debate sobre la descentralización del poder público ha ganado fuerza en muchos países de América Latina, y especialmente en Ecuador. Esta descentralización no se trata solo de repartir funciones o recursos entre el gobierno central y los gobiernos locales; también implica que las distintas entidades del Estado tengan la capacidad de crear normas propias, es decir, ejercer su potestad normativa. Esta es una herramienta clave para que cada nivel de gobierno pueda regular los asuntos que le competen, respondiendo a las necesidades y particularidades de su territorio.

Sin embargo, aunque en teoría este proceso debería promover una gestión más eficiente, cercana y democrática, la realidad ha demostrado que no todo es tan sencillo. En la práctica, la distribución de la potestad normativa entre los distintos niveles de gobierno ha generado conflictos de competencias, solapamientos normativos, inseguridad jurídica y vacíos legales. A menudo, las normas dictadas por el gobierno central chocan con las de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), o

bien no existe una clara definición de quién tiene la última palabra sobre ciertos temas. Esto ha generado no solo problemas administrativos, sino también confusión para la ciudadanía y para los operadores jurídicos.

La Constitución del Ecuador de 2008 reconoce a los GAD como entidades autónomas que pueden legislar en el ámbito de sus competencias (art. 238). No obstante, la falta de un modelo articulado y coordinado para distribuir la potestad normativa ha dificultado el ejercicio efectivo de esta autonomía, provocando tensiones constantes entre el nivel central y los gobiernos locales. Por ejemplo, hay casos en los que un municipio dicta una ordenanza sobre uso del suelo, pero luego un ministerio emite una disposición contraria, generando un choque normativo que termina en los tribunales.

¿Cómo se resuelven estos conflictos? ¿Qué normas deben prevalecer? ¿Se puede prevenir este tipo de problemas?

Ante este escenario, surge la necesidad urgente de proponer un modelo más claro, ordenado y coherente que permita distribuir de manera efectiva la potestad normativa entre losdistintos niveles de gobierno, y que a la vez garantice mecanismos de coordinación y cooperación intergubernamental. Un modelo que respete la autonomía de los GAD, pero que también asegure que todas las normas del país formen parte de un sistema lógico y funcional.

Este trabajo de investigación tiene como objetivo analizar la situación actual de la potestad normativa en los sistemas descentralizados, especialmente en Ecuador, identificar los principales problemas y vacíos legales, y proponer un modelo propositivo de distribución y

coordinación normativa que sirva como una herramienta práctica y jurídica para mejorar la gobernanza territorial. Se tomarán en cuenta experiencias comparadas, principios constitucionales y doctrinas jurídicas relevantes que permitan construir una propuesta sólida, técnica y factible.

Desarrollo

¿Qué es la potestad normativa y por qué es tan importante en la descentralización? La potestad normativa es, básicamente, la capacidad que tiene una autoridad pública para crear normas con fuerza legal. Esta facultad puede ser legislativa (como las leyes), reglamentaria (como los reglamentos) o administrativa (como las ordenanzas o resoluciones).

Cuando un país decide descentralizarse, no solo transfiere funciones, sino que también permite que los gobiernos locales tengan autonomía normativa, es decir, que puedan crear sus propias normas.

En Ecuador, la Constitución de 2008 reconoce esa autonomía (art. 238), y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) se les da la potestad de dictar normas dentro de sus competencias. El problema es que esa autonomía muchas veces choca con las normas del gobierno central, porque no hay una buena coordinación.

"La descentralización no solo se refiere a la transferencia de recursos, sino también a la capacidad de legislar y regular en función de las realidades locales" Martín y Martín (2012).

Problemas actuales en cómo se reparten las normas en Ecuador

Aunque la Constitución y leyes como el COOTAD reconocen la autonomía de los GAD, en la práctica hay muchos problemas:

Normas que se pisan entre sí[350]

Muchas veces el gobierno central y los GAD emiten normas sobre el mismo tema (como el uso del suelo o el transporte), y esto genera contradicciones, confusión legal, y hasta conflictos entre autoridades.

No queda claro quién manda en qué

En varias áreas, como medio ambiente, salud o planificación urbana, no se entiende bien quién tiene la última palabra. Esto crea inseguridad jurídica y da pie a disputas.

"La ambigüedad normativa ha generado múltiples conflictos de competencias entre los GAD y el Ejecutivo" Sandoval y Vilela (2021)[351].

Falta de coordinación

Aunque la ley dice que debe haber cooperación entre niveles de gobierno, no hay espacios técnicos reales ni permanentes para coordinarse. Cada quien hace lo suyo, y eso no ayuda a construir un sistema coherente.

Propuesta para mejorar: ¿Cómo se debería repartir y coordinar la

[350] Martín, J., & Martín, M. (2012). Gobernanza local y descentralización en América Latina. Editorial Universidad

[351] Sandoval, M., & Vilela, R. (2021). Descentralización y conflicto de competencias en el Ecuador. Instituto de Estudios Jurídicos.

potestad normativa?

Aquí propongo un modelo más claro y coordinado, con cuatro ideas principales:

Definir bien quién hace qué

Hay que dejar claro qué competencias son:

- Exclusivas del Estado central: como la defensa, las relaciones internacionales o la política monetaria.
- Exclusivas de los GAD: como mercados, tránsito local, manejo de desechos.
- Conjuntas o compartidas: como el medio ambiente o la salud

"La concurrencia normativa debe interpretarse desde una perspectiva de colaboración y no de subordinación" Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-578 de 2004.[352]

Crear espacios técnicos de coordinación

Sería ideal tener Consejos Intergubernamentales Normativos, donde participen representantes técnicos del gobierno central y de los GAD. Estos consejos podrían:

- Revisar proyectos normativos para evitar contradicciones.
- Emitir informes preventivos.
- Mediar cuando hay conflictos.

[352] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-578 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

“Las relaciones intergubernamentales requieren órganos técnicos permanentes que superen la lógica partidista” Molina Morte (2021)[353].

Resolver conflictos antes de llegar a los jueces

Hay que establecer mecanismos administrativos o técnicos para solucionar diferencias antes de llegar a la Corte Constitucional. Eso ahorra tiempo y desgaste institucional.

Respetar jerarquías y competencias

Cuando hay conflicto entre normas:

- Debe respetarse la jerarquía: una ley está por encima de una ordenanza.
- Pero también se debe respetar la competencia de cada nivel: si el tema es local y el GAD tiene la atribución, debe primar su norma.

¿Cómo lo han hecho otros países? Casos comparados Alemania

Allá funciona el llamado federalismo cooperativo. El gobierno central dicta leyes marco y los estados (Länder) las completan según su realidad. Hay mucha coordinación y respeto entre niveles.

Bolivia

Tiene un sistema autonómico multinivel, con gobiernos departamentales, municipales e indígenas. Cada uno tiene capacidad normativa, pero también existen mecanismos para coordinar y resolver

[353] Molina Morte, A. (2021). Gobernanza multinivel y coordinación intergubernamental en América Latina. FLACSO Ecuador.

disputas, como la Ley Marco de Autonomías

"La coordinación intergubernamental es clave para que la descentralización funcione sin conflictos" CEPAL (2021)[354].

¿Qué más se necesita? Capacitación y transparencia

No basta con tener normas. Los gobiernos locales deben tener capacidades técnicas, jurídicas y presupuestarias para poder regular bien. Además, hace falta que:

- Se capacite constantemente al personal municipal.
- Se creen bancos digitales de normas locales.
- Se establezca un sistema de transparencia normativa donde todos puedan consultar fácilmente qué norma está vigente y de qué nivel es.

Tener un país descentralizado no significa caos, pero tampoco es solo una lista de funciones. Es fundamental construir un modelo articulado, claro y coordinado que permita a cada nivel de gobierno dictar normas dentro de su ámbito, sin interferencias ni contradicciones. La descentralización solo funciona cuando hay reglas claras, diálogo entre niveles y respeto a la autonomía local.

Ecuador tiene la base legal, pero necesita ajustar su práctica, crear espacios de coordinación y fortalecer las capacidades de sus gobiernos locales. Solo así se logrará un sistema normativo que funcione de

[354] CEPAL. (2021). La descentralización en América Latina: avances y desafíos para una mejor gobernanza. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.

verdad, sirva a la gente y evite los conflictos innecesarios.

8.3 Lecciones Aprendidas De Experiencias Comparadas

Aquellas experiencias comparadas nos muestran que los sistemas descentralizados funcionan mucho mejor cuando se orientan a la mejora de la calidad de vida de su población por medio de los servicios públicos y el empoderamiento de la ciudadanía. Estos sistemas varían desde el ámbito de la gobernanza, educación, salud, finanzas, sin embargo, deben estar delimitadas sus funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

Experiencias Comparadas de Descentralización en América Latina

A su vez (Pressacco, 2009) nos habla que el proceso de descentralización en Chile [355] sigue siendo dinámico y está en constante evolución, desde la democracia a comienzos de 1990, el país, inicialmente se enfocó en la modernización de su Estado y sus adecuaciones institucionales.

La descentralización busca aquella equidad territorial, lo cual representa no sólo un desafío técnico, sino también un compromiso ético y político en Chile. Se trata de enfrentar problemas estructurales que tienen que ver tanto con las desigualdades en el desarrollo de sus distintas regiones, y que el Estado, no ha considerado las diferentes particularidades territoriales. Por lo que la descentralización busca reconocer la diversidad territorial y gestionar estos distintos tipos de gobierno. Como segunda instancia se pretende fortalecer la participación ciudadana, es

[355] El proceso de Descentralización en Chile (Pressacco, 2009).

decir que las personas mediante espacios de participación expresen sus carencias y necesidades en cada región, ya que inciden en el desarrollo de sus territorios.

En total diferencia de chile en Colombia existen algunos aspectos de descentralización estos tres ejes que son ´´la descentralización fiscal, la descentralización política y la descentralización administrativa[356]´´ (Valencia & Vera, 2013). Inició con la Ley 14 de 1983 bajo el gobierno de Belisario Betancur. Se buscó fortalecer las finanzas municipales mediante el fortalecimiento de impuestos como el predial y el de industria y comercio. La transferencia de recursos y competencias fiscales no fue suficiente ni equitativa.

La descentralización política: Con el Acto Legislativo 1 de 1986 se permitió la elección popular de alcaldes desde 1988, lo que fortaleció la democracia representativa. La Ley 11 de 1986 promovió la democracia participativa mediante la creación de Juntas Administradoras Locales (JAL) y consultas populares. Sin embargo, en la práctica hubo poca implementación, baja participación y escaso desarrollo de una cultura de autogobierno.

La descentralización administrativa: Mediante la Ley 12 de 1986 y decretos posteriores, se trasladaron competencias y funciones del nivel nacional a los municipios. Aunque esto formalizó la descentralización, en la práctica los municipios no tenían la capacidad técnica ni administrativa para asumir las nuevas responsabilidades, lo que dificultó

[356] Descentralizacion y Re- centralización de equilibrios entre la Nación y la Entidades territoriales.

una descentralización efectiva y responsable.

La Descentralización en Ecuador comenzó su auge en las décadas de 1980 y 1990 se caracteriza al aportar avances limitados y centrados de manera local. ´´Esta situación comienza a transformarse a finales del año 2000, gracias a los más importantes instrumentos legales que promueven el desarrollo territorial: una reforma constitucional aprobada en 2008 y la promulgación del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en 2010[357]´´ (Serrano & Acosta, 2011).

Es por esto que el Art 106 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)[358], nos señala que a través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el país, a fin de garantizar el buen vivir y equidad interterritorial, y la calidad de vida igual en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía.(Cootad, 2010) .

38.2 Lecciones Aprendidas en la descentralización en America Latina

La descentralización en América Latina ha sido un proceso súper

[357] (Serrano & Acosta, 2011). El proyecto de descentralizacion en el ecuador proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial de los Andes. RIMISP.
[358] (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2010). (COOTAD). Art 106. https://geoquito.quito.gob.ec/portal/home/item.html?id=dffca553d3d24518a807ae7ed6564a5

complejo y multifacético, con destacadas lecciones aprendidas en estas últimas décadas. A continuación, se especifica las siguientes lecciones identificadas tanto en estudios diversos:

La autonomía fiscal: Es importante que los gobiernos locales cuenten con autonomía tanto para redefinir y obtener fuentes alternativas de financiamiento económica, como para. cubrir las demandas sociales y políticas locales, que exponen sus ciudadanos.

´´Estas asignaciones en los niveles de gobierno, suelen generarse estructuras distintas de ingresos y gastos. Esto da lugar al desequilibrio puntualmente en el sector público es decir de manera más simplificada los ingresos y gastos del gobierno, aunque posiblemente se equilibran, siempre los niveles de gobiernos enfrentan de manera usual una brecha entre sus propios gastos e ingresos creando déficits, mientras que el gobierno nacional tiende a mostrar la situación inversa superávits´´ (Porto et al., 2018)[359].

- Importancia de la coordinación intergubernamental: Que la descentralización funcione depende de cómo los gobiernos en sus distintos niveles se pongan de acuerdo. Si se coordinan bien, darán servicios más rápido y harán buenas leyes.

Descentralización y gobernanza: Los aspectos predominantes de la descentralización en América Latina permiten el ejercicio y también alcance del poder político tanto regional y local, influyendo en sus

[359] Porto, A., Pineda, C., & Huáscar, M. (2018). Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú.

prácticas de gobernanza. Una mayor descentralización puede ampliar los alcances de la gobernanza, pero también requiere de estructuras institucionales sólidas y fuertes.

El hecho de que la descentralización implica un margen de autonomía para la decisión de los asuntos propios de cada jurisdicción, sin duda significa a su vez que los actores presentes en el territorio ósea los ciudadanos tengan mayores posibilidades para participar en la toma de decisiones que más los afectan. Se concentra las relaciones de gobernanza en el ámbito local o regional, y simultáneamente las hace susceptibles al control ciudadano y al control de los organismos locales o regionales, y menos propensos al control de organismos centrales[360] (Vásquez, A & Montoya, M, 2016).

Participación ciudadana y control social

La descentralización no solo implica transferir las competencias y recursos a los niveles su nacionales de gobierno; también permite la toma de decisiones de la ciudadanía, garantizando una mayor participación democrática y un control social.

El ´´Art 95[361] de La Constitución de la República garantiza el derecho a la participación de todos los ciudadanos tanto de forma individual y colectiva, tanto en toma de decisiones. La gestión y planificación de los asuntos públicos, y el control de las instituciones del Estado y la sociedad, y de los representantes ósea de autoridades, es un derecho, que

[360] Descentralización y Gobernanza en América Latina. (Vásquez- & Montoya, 2016).
[361] Derecho de participación. Constitución De La República Del Ecuador, 2008. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

se lo ejerce mediante la democracia comunitaria y directa´´ (Constitución De La República Del Ecuador, 2008).

El control social forma parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) ´´Con el objeto de fomentar la participación y el control ciudadano en todos los asuntos de índole pública, además se quería combatir la corrupción en nuestro Estado y evite que no se entrometen particulares en las instituciones públicas y sean manejadas a su antojo y no se produzca inestabilidad´´[362] **(**Rauber & Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2021).

Los mecanismos de control social más destacados en el Ecuador son las veedurías ciudadanas, asambleas y consejos ciudadanos, y las auditorías sociales. En Bolivia en su Constitución nos habla acerca de La participación y Control social. Nos manifiesta en su Art 241(Constitución Política del Estado, 2009)[363] lo siguiente:

I. El Pueblo soberano, por medio de la sociedad **c**ivil organizada, participará en la elaboración de las políticas públicas.

II. La debida sociedad civil ejercerá tanto el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones tanto públicas, mixtas y las privadas que administren recursos fiscales.

III. Ejercerá control social en los servicios públicos.

[362] Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El Control Social. (Rauber, 2021). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
[363] La participación y Control social. Constitución Política del Estado, 2009). Compendio Normativo. https://sea.gob.bo/digesto/CompendioNormativo/01.pdf

IV. La Ley establece de manera general el ejercicio del correspondiente control social.

V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.

VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad´´.

Lo que nos manifiesta es que el estado boliviano la **c**iudadanía organizada tiene el debido derecho y participar activamente en el manejo del Estado a través de la creación de políticas públicas y el control social. la sociedad civil como las juntas vecinales, los sindicatos, ONGs, y comités cívicos.

Los ciudadanos tienen el deber de vigilar, hacer seguimiento y evaluar el manejo de los recursos públicos, los funcionarios públicos además deben cumplir con sus funciones, verificar que las políticas públicas den cumplimiento, y fiscalizan las empresas privadas que suelen utilizar los fondos del Estado. Además, se obliga que el estado de la rendición de cuentas a la ciudadanía es decir debe tanto facilitar y permitir que el pueblo participe y fiscalice.

Rendición de cuentas en contextos descentralizados

´´La rendición de cuentas se ha instalado como un aspecto central del buen gobierno. Implica que el gobierno debe someterse a una multiplicidad de controles a fin de asegurar el manejo responsable de los

asuntos públicos´´ [364] (Vera & Martínez, 2022).

En todos los sistemas democráticos, la responsabilidad es crucial para asegurarse de que los funcionarios públicos se comporten con la apertura, la honestidad y dentro de la ley. En entornos dispersos, este rol obtiene importancia, a medida que las autoridades locales gestionan las finanzas, implementan estrategias y supervisan los activos. Una descentralización sin supervisión puede dar lugar a autoridades locales poco claras o influenciadas para grupos específicos.

En situaciones descentralizadas, un problema frecuente es la división de los deberes: a menudo, no es obvio quién debería responder a las razones detrás de las opciones. Además, las autoridades regionales o locales pueden no tener las habilidades o sistemas necesarios para producir datos confiables o configurar las verificaciones adecuadas. Una dificultad es la ausencia de datos públicos, particularmente en regiones remotas o desfavorecidas, lo que restringe la influencia de las personas.

La descentralización no debe implicar descontrol. Al contrario, es una buena oportunidad para acercar la gestión pública a la población en general y promover gobiernos más responsables. Solo será posible si se establece una cultura institucional de rendición de cuentas, sostenida por normas claras, una vigilancia activa y participación ciudadana. En última instancia, un sistema descentralizado con control efectivo no solo mejora la eficiencia administrativa, y económica, sino que también fortalece la democracia y la confianza pública de los ciudadanos, en la

[364] Vera, M, & Martínez, M. (2022). *Evaluación de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas en América Latina (2010-2020). Un enfoque desde el gasto público*.

gestión de los gobiernos.

8.4 Implicaciones Para La Gestión Pública Y El Desarrollo Local

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 marcó un giro estructural significativo debido a que no solo impactó la concepción de los derechos y la relación entre el Estado y los ciudadanos, sino que también reformuló la arquitectura institucional del país en términos territoriales, estableciendo un proceso de descentralización de carácter obligatorio. Se introduce como elemento central la autonomía de los gobiernos subnacionales, otorgándoles mayor capacidad de decisión y gestión[365]. Una de las innovaciones más relevantes fue la inclusión de gobiernos autónomos regionales como instancia intermedia entre el nivel central y los gobiernos locales, haciendo hincapié en la autonomía sin quebrantar la estructura unitaria del Estado.

El gobierno se entiende como la entidad institucional responsable de dirigir y gestionar los asuntos públicos de una nación o territorio y su función principal es establecer normativas y garantizar su cumplimiento[366] por lo tanto el ordenamiento territorial debe concebirse como una herramienta estratégica indispensable para alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible en el territorio. Este proceso no puede limitarse exclusivamente a la planificación que realizan los municipios y distritos mediante sus Planes de Ordenamiento Territorial, sino que requiere la integración y coordinación de distintos niveles de

[365] Bastidas, C., Lara, A. B., & Ortiz, S. (2017). Análisis sobre la organización territorial y la descentralización del Estado, modelos de descentralización voluntario y obligatorio 1998 y 2008.
[366] Suing, J. (2013). El estado de la descentralización fiscal en el Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar UASB-Ecuador. Revista de Derecho Foro, n.° 20.

gobierno. En este sentido, los ámbitos metropolitanos, departamentales, regionales e incluso nacionales, deben articular sus propios planes de desarrollo para generar coherencia en las políticas públicas y evitar superposiciones o vacíos institucionales.

La autonomía hace referencia a la capacidad que tienen los distintos niveles de gobierno para ejercer funciones tanto políticas como administrativas de manera independiente por ello esta facultad implica que municipios y otras entidades territoriales dentro del Estado puedan regirse por sus propias normativas[367]. En este marco, dichos gobiernos tienen la autoridad para emitir disposiciones que, dentro de su ámbito de competencia, pueden tener un valor normativo equiparable al de una ley, lo que refuerza su rol como entes con capacidad reguladora en el sistema descentralizado.

En los Estados con organización unitaria, como es el caso de Ecuador, la descentralización no implica necesariamente una autonomía política en el sentido estricto, no se basa a través de marcos jurídicos y estructuras legislativas propias de los entes locales, sino más bien como una delegación administrativa de competencias. Esto significa que los actos normativos emitidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados que tienen un carácter reglamentario y subordinado al marco legal establecido por el gobierno central, sin alcanzar la fuerza normativa de una ley[368].

[367] Rodríguez, A. (2016). Conceptualización de autonomía. Diccionario de la lengua española

[368] Benalcázar Guerrón, J. C. (2010). Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados. Foro. Revista de Derecho (13), p. 30

La descentralización ha reformulado el funcionamiento de la administración pública en Ecuador, transfiriendo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados una mayor carga en la prestación de servicios y la gestión de recursos públicos. Sin embargo, esta transformación no ha estado exenta de tensiones debido a que persisten obstáculos derivados de prácticas centralistas y clientelares que debilitan la eficiencia de la gestión local[369]. Tales dinámicas afectan la toma de decisiones en el ámbito subnacional, reduciendo la capacidad de respuesta de los gobiernos locales ante las necesidades de sus comunidades y limitando el impacto real de la descentralización sobre el desarrollo territorial.

La Constitución no solo define las funciones esenciales del marco institucional, sino que también establece claramente los límites dentro de los cuales deben operar tanto las autoridades como los distintos niveles de gobierno[370]. En este sentido, los principios constitucionales no solo orientan la actuación pública, sino que también imponen restricciones que deben ser observadas para garantizar la legalidad, eficiencia y coherencia del sistema normativo y administrativo del país.

Implicaciones para la gestión pública

La implementación de un modelo articulado de potestad normativa en sistemas descentralizados es esencial para fortalecer la gestión pública y promover el desarrollo local en Ecuador por ello la coordinación

[369] Velasco, M. (2024). La gerencia pública local en el Ecuador. *Revista Ciencias Sociales*, *2* (17), 72–84.
[370] Chalco, J. (2015). La facultad reglamentaria del ejecutivo como instrumento de presidencialismo asentado en el Ecuador. ResearchGate, 1-12.

efectiva entre la potestad normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la reglamentaria del Estado central, respaldada por un marco normativo coherente y participativo que puede superar los desafíos actuales y garantizar una administración pública más eficiente y equitativa. Este enfoque contribuirá a una descentralización efectiva que impulse el bienestar de las comunidades y el desarrollo sostenible del país por eso a continuación se establecen algunas propuestas:

1. Es fundamental establecer canales institucionales permanentes que permitan la comunicación efectiva y la toma de decisiones compartidas entre el gobierno central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados de forma que deben servir para alinear normativas, políticas y prioridades en función del desarrollo territorial, previniendo conflictos normativos o superposiciones de competencias.

2. Una descentralización efectiva no puede lograrse sin el fortalecimiento técnico y profesional de los actores locales por ello es necesario invertir en la formación continua de funcionarios públicos subnacionales, promoviendo así una administración más preparada para diseñar e implementar políticas públicas de forma autónoma, eficiente y con sentido estratégico.

3. La creación conjunta de instrumentos jurídicos y administrativos entre los distintos niveles de gobierno puede reducir las contradicciones normativas y mejorar la coherencia en la aplicación de las leyes junto a esta cooperación

intergubernamental debe traducirse en regulaciones armonizadas, claras y adecuadas a las realidades territoriales.

4. La inclusión de la ciudadanía en los procesos de formulación, evaluación y control de políticas públicas permite validar las decisiones gubernamentales y hacerlas más legítimas y pertinentes por ello debe impartir un diseño participativo que contribuya a una mejor identificación de necesidades locales, promoviendo soluciones más ajustadas a los contextos específicos.

Estas acciones no solo buscan mejorar la articulación normativa en un sistema descentralizado, sino que promueven una gobernanza más efectiva, inclusiva y democrática debido a que al alinear las funciones normativas y administrativas de los diferentes niveles del Estado con los principios constitucionales es indispensable para que el proceso de descentralización no se convierta en una mera transferencia de competencias, sino en una transformación profunda de la gestión pública y del desarrollo territorial.

La gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados implica llevar a cabo los programas y objetivos que han sido validados por el Consejo Nacional de Competencias. En este sentido, el enfoque de gestión se convierte en una innovación bajo dos dimensiones clave. Por un lado, se avanza hacia la consolidación institucional de las funciones de monitoreo y evaluación como componentes fundamentales del proceso administrativo. Por otro lado, se incorpora un sistema de medición del desempeño mediante el uso de indicadores de seguimiento previamente

definidos, lo que permite valorar el progreso de manera más objetiva y sistemática[371].

Los municipios son concebidos como el elemento principal y el destinatario clave del proceso de descentralización, ya que este modelo tiende a identificarse estrechamente con la transferencia de competencias y recursos hacia el ámbito municipal, lo que se traduce en un proceso de municipalización del poder local[372]. Por ello los gobiernos autónomos descentralizados, gracias a que adquieren autonomía política, administrativa y financiera, pueden cubrir directamente las necesidades de la comunidad; pero para poder lograrlo deberán actuar bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, cuya determinación está estipulada en la actual Constitución de la República del Ecuador.

La descentralización de los gobiernos autónomos se vio soportada por una nueva institucionalidad, la cual traía consigo la responsabilidad de promover, regular y organizar el traspaso y el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes de los gobiernos centrales; para ello, se cuenta con el Plan Nacional de Descentralización, que ayuda a garantizar el proceso junto al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización el cual dispone que los gobiernos locales están obligados a elaborar sus propios Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y los mismo deben funcionar

[371] Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). (2016). Gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Quito: Ecuador.
[372] Boris, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Santiago de Chile. Revista CURE, 30 (90).

como herramientas estratégicas que articulan las facultades normativas de cada nivel de gobierno con las metas de progreso económico, bienestar social y sostenibilidad ambiental propias de su territorio de forma que la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados sean trasparente en cuanto a la autonomía administrativa, política y financiera.

Desarrollo Local

El desarrollo local en Ecuador está estrechamente vinculado a la capacidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para ejercer su potestad normativa de manera efectiva, autónoma y coherente con el marco legal nacional. A pesar de los avances, aún existen desafíos que limitan el pleno aprovechamiento de esta herramienta. Superar estos obstáculos requiere un esfuerzo conjunto entre el Estado central, los gobiernos locales y la sociedad civil, apostando por una descentralización real, técnica y políticamente viable, que reconozca la diversidad territorial del país y fortalezca la democracia desde lo local.

Se entiende como un proceso integral y participativo mediante el cual los territorios promueven el crecimiento económico, el bienestar social y la sostenibilidad ambiental desde sus propias realidades y capacidades por ello presentan las siguientes características:

1. Implica que los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen autonomía para planificar e implementar políticas en función de las necesidades del territorio.

2. La población debe ser parte activa del proceso de toma de

decisiones.

3. Busca un equilibrio entre el desarrollo económico, la justicia social y el respeto por el medio ambiente.

4. Las políticas y estrategias deben adaptarse a las particularidades geográficas, culturales y productivas de cada zona.

Este enfoque se sustenta en la Constitución de la República del Ecuador de 2008, que establece un modelo de desarrollo basado en el Buen Vivir, donde el desarrollo no se mide únicamente por indicadores económicos, sino también por la equidad, la participación, la interculturalidad y la relación armónica con la naturaleza.

La descentralización se presenta como una estrategia contemporánea de gestión pública, orientada a mejorar la capacidad del Estado para responder de manera más eficiente y cercana a las múltiples demandas sociales[373]. Este modelo propone distribuir responsabilidades y recursos hacia los niveles de gobierno más próximos a la ciudadanía, con el objetivo de ofrecer soluciones más oportunas y contextualizadas a los desafíos que enfrenta la sociedad.

La autonomía reconocida a los Gobiernos Autónomos Descentralizados les otorga la facultad de liderar e implementar iniciativas orientadas al desarrollo integral de sus territorios de forma que asumen competencias normativas que les permiten establecer regulaciones propias y diseñar políticas públicas ajustadas a las características y necesidades locales,

[373] Ruiz Díaz, M. (2018). Descentralización y desarrollo en Uruguay. Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

fortaleciendo así la gestión territorial desde un enfoque descentralizado.[374]

Cuando se analiza la gestión y planificación de la política social en los Gobiernos Autónomos Descentralizados a nivel provincial, municipal y parroquial, es fundamental considerar su papel como entidades de gobierno local ya que su labor debe orientarse principalmente a garantizar la protección de los derechos dentro de sus respectivos territorios. Una de sus tareas más relevantes consiste en la ejecución de programas y proyectos sociales enfocados en atender a los grupos de atención prioritaria y a las personas en condiciones de vulnerabilidad. Esta acción concreta refleja el impacto positivo y la efectividad que puede alcanzar la descentralización, al permitir que los gobiernos locales actúen con mayor proximidad y capacidad de respuesta frente a las necesidades sociales de sus comunidades.

Una de las responsabilidades clave de los Gobiernos Autónomos Descentralizados es garantizar una mayor cobertura y calidad en el acceso de la población a los servicios sociales. Este objetivo se complementa con la ejecución de inversiones en infraestructura y con el fomento de sistemas productivos que permitan fortalecer la sostenibilidad económica del territorio, aportando así al desarrollo local de manera más efectiva.

Dentro de los elementos fundamentales del proceso de descentralización se destaca su implementación progresiva. En este sentido, el marco legal

[374] Freigedo, M., Abrahan, M., & Milanesi, A. (2016). Reyes que no reinan: los avances a nivel municipal en el gobierno de Mujica. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental

y constitucional vigente ha definido como prioridad inicial la ejecución de las competencias asignadas directamente por la Constitución de la República del Ecuador, relegando momentáneamente aquellas competencias adicionales que podrían asumir los gobiernos locales más adelante.

Con la consolidación del proceso de descentralización, los Gobiernos Autónomos Descentralizados pasan a formar parte de una nueva estructura de gobierno que incluye la creación de regiones autónomas. Estas regiones actúan como un nivel intermedio entre el Estado central y los gobiernos locales, promoviendo mecanismos de coordinación horizontal que permiten fortalecer y complementar las capacidades institucionales y territoriales, generando una gestión más coherente y adaptada a las particularidades de cada zona del país.

La administración de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, desde una perspectiva política, representa un ejercicio complejo que se conecta estrechamente con las capacidades institucionales y políticas del Estado central y este proceso comienza con la descentralización administrativa, caracterizada por la transferencia gradual de competencias hacia los niveles locales de gobierno, lo cual constituye un componente esencial dentro de una transformación más amplia en la gestión territorial del país.

Dentro de esta nueva estructura, el gobierno parroquial rural se consolida como el nivel más próximo a la ciudadanía, cuya misión principal es fortalecer el diálogo y la interacción directa con las comunidades, por esta cercanía territorial permite una atención más

sensible a las demandas sociales y una mejor adaptación de las políticas públicas al contexto local.

Para que la gestión sea efectiva y sostenible a largo plazo, es imprescindible contar con una capacidad institucional sólida. Solo así podrán garantizar la protección y el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos. Esto implica que la prestación de servicios y el cumplimiento de sus funciones se lleven a cabo bajo principios de eficiencia, participación activa y eficacia.

Por consiguiente, se concluye que la descentralización ha permitido que los Gobiernos Autónomos Descentralizados asuman un papel más activo en el desarrollo local, otorgándoles autonomía para tomar decisiones, crear normativas y gestionar sus territorios. Sin embargo, para que este modelo funcione de manera efectiva, es necesario fortalecer la coordinación con el Estado para mejorar las capacidades locales y fomentar la participación ciudadana debido a que solo así se logrará una gestión pública más eficiente, democrática y adaptada a las necesidades de cada comunidad.

La implementación del Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y del Plan Nacional de Descentralización ha sido clave para establecer las bases legales e institucionales que guían este proceso, sin embargo, estos instrumentos requieren constante revisión y actualización para asegurar la coherencia entre los distintos niveles de gobierno y evitar duplicidades o vacíos normativos.

Además, se debe garantizar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados cuenten con los recursos técnicos, humanos y

financieros suficientes para asumir con éxito las competencias transferidas para el fortalecimiento del desarrollo local exige una mayor articulación mediante mecanismos conjunto a normativas e instrumentos de planificación de tal manera que la participación ciudadana permita legitimar las decisiones públicas, aumentar la transparencia y adaptar las políticas a las realidades locales.

8.5 Recomendaciones Para Reformas Normativas Y Políticas Públicas

La configuración del Estado contemporáneo ha evolucionado hacia modelos de gobernanza más descentralizados, reconociendo la necesidad de dotar a los gobiernos subnacionales de mayores competencias normativas. En este contexto, la potestad normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) ha cobrado relevancia, particularmente en Ecuador, donde la Constitución de 2008 consolidó el principio de autonomía territorial. No obstante, esta autonomía debe articularse eficazmente con la potestad reglamentaria estatal, evitando conflictos de competencias, vacíos legales o superposiciones normativas. En una acepción tradicional, la gobernanza estuvo referida a la forma en que las autoridades ejercían su poder soberano sobre la sociedad civil, (Gorrochategui, 2019)[375] Esta investigación, tiene como objetivo analizar comparativamente la situación en Ecuador, Europa y Latinoamérica, proponiendo quince recomendaciones clave para reformas normativas y políticas públicas que fortalezcan dicha articulación.

[375] Gorrochategui, N. (2019). Gobernanza moderna: Teoría y aplicaciones. Eudeba.

Marco conceptual de la potestad normativa y la potestad reglamentaria

La potestad normativa hace referencia a la facultad de emitir normas con fuerza de ley o de alcance general. En el caso de los GAD, esta potestad está limitada por los principios constitucionales y por la legislación nacional. La potestad reglamentaria, en cambio, es ejercida por los órganos del Poder Ejecutivo para desarrollar y aplicar las leyes. Ambas deben coexistir armónicamente dentro de un Estado de Derecho. En todo caso, no parece admisible que el Gobierno se pueda ver privado de la posibilidad de dictar normas reglamentarias en un ámbito determinado en función de la atribución de tal potestad a otra entidad por una ley ordinaria. (García, 2006)[376]

La experiencia ecuatoriana: avances y desafíos

El gobierno abierto se empieza a impulsar en el último quinquenio, sin que ello signifique que no se hayan generado avances normativos en políticas públicas y en la implementación práctica de sus pilares de transparencia, participación y colaboración. (Barragán, D., & Mora, M., 2022).[377] Ecuador ha hecho avances importantes en el reconocimiento constitucional de los GAD. Sin embargo, en la práctica, persisten problemas como la falta de capacidad técnica, ambigüedades normativas y la insuficiente articulación con los órganos centrales del Estado. El

[376] García, G. G. Á. (2006). Los poderes normativos de las Administraciones independientes en el ámbito económico. Revista de administración pública, (171), 139-179.

[377] Barragán, D., & Mora, M. (2022). Desafíos y oportunidades del gobierno abierto en Ecuador: una mirada crítica y propositiva desde el campo académico. Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, 6(2), 13-41.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) regula de forma general esta relación, pero requiere reformas estructurales.

Modelos comparativos en Europa y Latinoamérica

En las dos últimas décadas, los aspectos territoriales y la geografía se han ido convirtiendo en referentes fundamentales de los procesos socioeconómicos, tanto al interior de los países como a escala global. (Moncayo Jiménez, 2013).[378] En Europa, países como España y Alemania han desarrollado modelos descentralizados con altos niveles de autonomía normativa para sus regiones o comunidades autónomas. Pero en un mundo que carece de una autoridad central y donde la anarquía siempre está a la vuelta de la esquina, es necesario tratar de buscar una piedra angular que de sostén a toda la Comunidad Internacional. (Calle Molina, M. F., & Castro Carrión, E. P. , 2020)[379]. En Latinoamérica, Colombia y México también ofrecen experiencias relevantes, aunque con diferencias marcadas en cuanto a la eficacia de la articulación intergubernamental. Estos modelos ofrecen lecciones valiosas para Ecuador.

Recomendaciones para reformas normativas y políticas públicas

Recomendación 1: Reformar el COOTAD para precisar con mayor claridad las competencias normativas de los GAD y establecer

[378] Moncayo Jiménez, E. (2013). Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización.

[379] Calle Molina, M. F., & Castro Carrión, E. P. (2020). Elaboración de una propuesta de gestión para la Cooperación Internacional con un enfoque alternativo del desarrollo local para el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues (Bachelor's thesis, Universidad del Azuay).

mecanismos de coordinación intergubernamental. Esta reforma debe delimitar con exactitud el ámbito de actuación normativa de los gobiernos locales, evitar solapamientos con competencias estatales y fijar procedimientos obligatorios para el diálogo y la concertación entre niveles de gobierno. Además, debe contemplar un régimen sancionador en caso de exceso de competencias, así como procedimientos de consulta previa cuando las normativas locales tengan repercusión nacional.

Recomendación 2: Según Iñiguez (2017)[380] la rendición de cuentas se define como el requerimiento a una organización para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas. Por lo que, Establecer un sistema nacional de armonización normativa que permita revisar, compatibilizar y supervisar la producción normativa local en relación con la legislación nacional. Este sistema debe funcionar como una instancia técnica y política compuesta por representantes del Estado central y de los GAD, con capacidad para emitir informes vinculantes sobre la coherencia y legalidad de las normativas locales. Asimismo, podría emitir recomendaciones técnicas para ajustar los marcos normativos locales a las políticas públicas nacionales

Recomendación 3: Crear una plataforma digital de acceso público donde se sistematicen todas las ordenanzas y reglamentos locales, para fomentar la transparencia y la coherencia legislativa. Esta herramienta

[380] Iñiguez, I. J. (2017). Análisis comparado de las políticas públicas y mejores prácticas de transparencia en Ecuador 2004-2014. Revista Del CLAD Reforma y Democracia, (67), 197-226.

debe facilitar la búsqueda, descarga y comparación de normas emitidas por los distintos GAD, ofreciendo filtros por provincia, materia, fecha y jerarquía normativa. Además, debe permitir la actualización constante y la retroalimentación ciudadana sobre su aplicación práctica.

Recomendación 4: La transformación de las estructuras de los aparatos del Estado, gestando espacios estatales a la participación directa de los ciudadanos y comunidades organizadas. (González, L. D. C., & Mballa, L. V., 2017)[381]. Es por ello que, implementar procesos de capacitación técnica y jurídica para funcionarios de los GAD sobre producción normativa, control de constitucionalidad y articulación interinstitucional. Estas capacitaciones deben ser obligatorias, periódicas y adaptadas a las realidades locales. Además, deben incluir módulos sobre jurisprudencia constitucional, técnicas de redacción normativa, análisis de impacto regulatorio y métodos de coordinación con entidades nacionales.

Recomendación 5: Fortalecer el rol del Consejo Nacional de Competencias para que supervise y evalúe el ejercicio de la potestad normativa local y su compatibilidad con el ordenamiento nacional. El Consejo debe contar con mayores atribuciones legales y técnicas, así como con un presupuesto adecuado para ejercer funciones de seguimiento, asistencia técnica, mediación y control preventivo sobre la normativa de los GAD.

Recomendación 6: la participación ciudadana es un elemento

[381] González, L. D. C., & Mballa, L. V. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina. Políticas Públicas, 10(1), 30-54.

fundamental de la democracia participativa. En Ecuador, la participación ciudadana ha sido reconocida como un derecho fundamental de todas las personas, y su promoción se ha convertido en una prioridad para el gobierno y la sociedad civil. (Espinoza Briones, 2024).[382]De tal manera que, la promoción de la participación ciudadana en los procesos de formulación normativa local, sede para garantizar su legitimidad y pertinencia. Se recomienda institucionalizar audiencias públicas, consultas populares y observatorios ciudadanos que participen activamente en la discusión, redacción y evaluación de las normativas emitidas por los GAD. Esta participación debe contemplar mecanismos inclusivos para comunidades rurales, pueblos indígenas y grupos vulnerables.

Recomendación 7: Establecer lineamientos generales de política pública que orienten a los GAD en la emisión de normativa alineada con los objetivos nacionales de desarrollo. Estos lineamientos deben ser elaborados conjuntamente por los ministerios sectoriales y los organismos de planificación, y deben incluir metas cuantificables, prioridades temáticas y recomendaciones técnicas para su implementación normativa en los territorios.

Recomendación 8: Institucionalizar mecanismos de resolución de conflictos de competencias entre GAD y el Estado central, como tribunales especiales o mediaciones técnicas. Estos mecanismos deben ser accesibles, imparciales y eficaces, permitiendo resolver con prontitud disputas normativas que puedan surgir entre niveles de

[382] Espinoza Briones, R. Z. (2024). Participación ciudadana para la formulación de la política en el GAD de Babahoyo durante el periodo 2012-2023 (Doctoral dissertation).

gobierno. También pueden incluir instancias de conciliación voluntaria, paneles de expertos y arbitrajes administrativos.

Recomendación 9: Fomentar el uso de convenios de cooperación interinstitucional entre niveles de gobierno para emitir normativa conjunta o coordinada. Estos convenios deben regular claramente las atribuciones compartidas, los procedimientos de elaboración normativa, los mecanismos de evaluación conjunta y la asignación de recursos. Además, pueden servir como instrumento para implementar políticas públicas territoriales de manera coherente y articulada.

Recomendación 10: Evaluar periódicamente la calidad normativa de los GAD mediante indicadores de impacto, eficiencia y coherencia. Para ello, se deben diseñar metodologías estandarizadas que permitan medir el cumplimiento de objetivos normativos, la racionalidad jurídica de las disposiciones emitidas y su congruencia con el marco constitucional. Estas evaluaciones deben ser públicas y utilizadas como insumo para mejorar el diseño de futuras normativas.

Recomendación 11: Adaptar los marcos normativos locales a los principios de gobernanza multinivel, especialmente en temas ambientales, urbanos y sociales. Los GAD deben emitir normativas que tomen en cuenta las competencias, responsabilidades y capacidades de otros niveles de gobierno, asegurando la coherencia y complementariedad de la acción pública. Asimismo, se deben establecer protocolos de coordinación y cooperación para la implementación de políticas multinivel.

Recomendación 12: Desarrollar un sistema de incentivos para los GAD

que demuestren buenas prácticas normativas y articulación intergubernamental. Estos incentivos pueden consistir en asignaciones presupuestarias adicionales, asistencia técnica preferente, premios institucionales y visibilidad pública. El objetivo es reconocer y fomentar los esfuerzos por mejorar la calidad normativa y la cooperación entre niveles de gobierno.

Recomendación 13: Incorporar el enfoque de derechos humanos y plurinacionalidad en la normativa emitida por los GAD, en coherencia con la Constitución, las organizaciones indígenas en Ecuador pasaron del reclamo por la tierra a un proyecto político más amplio, de pertenencia étnica y se constituyeron en verdaderos actores de la sociedad ecuatoriana (Sotomayor Moreira, 2013)[383], esto implica que toda norma local debe garantizar el respeto, promoción y protección de los derechos individuales y colectivos, considerando las realidades culturales, territoriales y lingüísticas de los pueblos y nacionalidades. Además, se deben aplicar estándares internacionales en materia de derechos humanos y derechos de la naturaleza.

Recomendación 14: Establecer redes de cooperación técnica y legislativa entre GAD y regiones de otros países para el intercambio de buenas prácticas. Estas redes pueden ser impulsadas por asociaciones de municipalidades, organismos de cooperación internacional y universidades. Deben facilitar el aprendizaje mutuo, la adaptación de experiencias exitosas y la construcción de capacidades institucionales

[383] Sotomayor Moreira, C. C. (2013). El derecho de consulta previa, libre e informada, en el instructivo para la aplicación de la consulta prelegislativa (Bachelor's thesis, Pontificia Universidad Católica del Ecuador).

para una mejor gestión normativa.

Recomendación 15: Promover reformas constitucionales que refuercen el principio de subsidiariedad y definan mejor los límites de la autonomía normativa local. Estas reformas deben clarificar los ámbitos exclusivos y concurrentes de legislación, precisar las competencias exclusivas de los GAD y establecer mecanismos de revisión constitucional en caso de controversias. Además, deben reforzar el modelo de descentralización como pilar del desarrollo territorial. Desde este enfoque y con la crisis de legitimidad resuelta momentáneamente de manera coercitiva, la reforma del Estado tenía que hacerse pensando en su capacidad de intervención en la economía. (Villagomez Menendez, 2015)[384]

La autonomía normativa de los GAD es un pilar fundamental para el fortalecimiento de la democracia local y el desarrollo territorial. No obstante, dicha autonomía no debe ser entendida como una ruptura con el ordenamiento estatal, sino como un complemento necesario dentro de un modelo de gobernanza colaborativa. Las reformas normativas y de política pública propuestas en este ensayo apuntan a consolidar un sistema de articulación funcional, basado en el respeto a la autonomía, la cooperación intergubernamental y la eficiencia institucional. Las experiencias europeas y latinoamericanas ofrecen referencias valiosas, pero es indispensable que las reformas se adapten al contexto político,

[384] Villagomez Menendez, J. L. (2015). Capacidad Institucional de los Gobiernos Parroquiales y Planificación del Desarrollo: Estudio Comparativo de los GAD´ S de Cumbayá y Nayón en el marco del proceso de descentralización del Estado (Master's thesis, IAEN).

jurídico y cultural ecuatoriano.

La aplicación eficiente de las anteriores recomendaciones podría cambiar la estructura del gobierno local, logrando que los GAD tengan un papel crucial en el área administrativa y en la construcción normativa del país. Entre otros, ayudaría a reducir los niveles de centralismo institucional, mejorar la calidad de vida en los territorios y consolidar una cultura democrática participativa. Pero todo lo mencionado necesita de una voluntad política, acompañamiento técnico y un compromiso firme de todos los niveles del Estado con el proceso de descentralización normativa.

BIBLIOGRAFÍA

Abrucio, F. L. (2005). Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. Editora Unesp.

Abugattas, G. (2003). Descentralización y desconcentración como modelos posibles de organización estatal. Foro Jurídico.

Acosta, A. (2010). El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi.

Acosta, A. (2018). Descentralización, autonomía y democracia local en Ecuador. Fundación Friedrich Ebert. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/14688.pdf

Afonso, J. R., & Mello, L. (2020). Finanças municipais no federalismo brasileiro. IPEA.

Aguilar Villanueva, L. (2016). [citado en el texto sobre articulación normativa eficaz].

Aguirre Andrade, D. (2024). Seguridad ciudadana y gobierno abierto en Ecuador. Revista Análisis Coyuntural.

Alarcón, P. (2018). Una metodología comparativa crítica aplicada al sistema constitucional ecuatoriano.

Alessandrini, ... (2015). [citado en el texto, p. 39].

Almeida, F. (2019). Descentralización y coordinación intergubernamental. FLACSO.

Anabitarte, A. (1990). Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Revista de Administración Pública.

Ariño Ortiz, G. (1988). [cita a Posada sobre la ventaja del principio de descentralización]. https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5009/5063

Ariño, G. (1988). Principios de descentralización y desconcentración. Universidad Autónoma de Madrid.

Arretche, M. (2022). Federalismo e políticas sociais no Brasil: dilemas da descentralização. Editora Fiocruz.

Arzoz Santisteban, X. (2014). La autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros en la Unión Europea: mito y realidad. Universidad del País Vasco/EHU.

Asamblea Constituyente de Italia. (1947). Costituzione della Repubblica Italiana.

Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial Suplemento No. 449, 20 de octubre de 2008.

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2019). COOTAD. https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf

Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). (2016). Gestión de los gobiernos autónomos descentralizados. AME.

Asociación de Municipalidades del Ecuador. (2021). Diagnóstico de la movilidad en áreas metropolitanas del Ecuador. AME.

Asociación de Municipalidades del Ecuador. (2022). Informe de afectaciones por retraso de transferencias presupuestarias. https://www.ame.gob.ec

Assembleia Nacional Constituinte do Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

Ausín, ..., & Díez, ... (2000). Entre la lógica y el derecho: paradojas y conflictos normativos.

Ayala, J. (2018). Federalismo y competencias en la Constitución de 1994. Revista Jurídica de la Universidad de Buenos Aires, (38), 41-68.

Azevedo, S. (2024). Conflictos uninormativos en la teoría general de los conflictos normativos. Revus. Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law.

Badía, F. (s.f.). Las comunidades autonómicas y las preautonómicas en España.

Banco de Desarrollo del Ecuador. (2019). Evaluación de coherencia en instrumentos de planificación territorial. BDE.

Banco de Desarrollo del Ecuador. (2022). Estadísticas de financiamiento a GAD. https://www.bde.fin.ec

Banco del Estado del Ecuador. (2023). Autonomía financiera de los gobiernos autónomos descentralizados municipales. BDE.

Barahona, S. (2015). Gastos en gestión ambiental de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales en la huella ecológica per cápita del Ecuador.

Barragán, D., & Mora, M. (2022). Desafíos y oportunidades del gobierno abierto en Ecuador: una mirada crítica y propositiva desde el campo académico. Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas, 6(2), 13-41.

Barragán-Ochoa, ... (s.f.). Escenarios de la gobernanza de los territorios.

Barrera, A. (2015). El proceso de descentralización en Ecuador: 8 años después de Montecristi. CONGOPE.

Bastidas, C., Lara, A. B., & Ortiz, S. (2017). Análisis sobre la organización territorial y la descentralización del Estado, modelos de descentralización voluntario y obligatorio 1998 y 2008.

Batallas, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. Revista de Derecho FORO, (20), 5-22.

Batallas, H. (2017). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados.

Bazán, V. (2001). El sistema federal argentino: actualidad y perspectivas. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Baño León, J. M. (2020). Autonomía y competencias locales. INAP.

Benalcázar Guerrón, J. C. (2005). El acto administrativo en materia tributaria. Ed. Legales.

Benalcázar Guerrón, J. C. (2010). Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados. Foro. Revista de Derecho, (13).

Benalcázar, J. (2010). Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados. Revista de Derecho, (3).

Benalcázar, J. (2017). Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados.

Bermeo, F. (2019). Territorialización de la política pública y gobernanza. CONGOPE.

Beyme, K. V. (1980). El federalismo en la República Federal Alemana.

Blanch, J. (2011). Descentralización y autonomía en el sistema educativo en España.

Bonezzi, A. (2007). La ordenación territorial italiana. Cuadernos de Pensamiento Político FAES.

Bonilla Maldonado, D. (2013). Constitución y descentralización en Colombia. Universidad de los Andes.

Boris, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Revista CURE, 30(90).

Borja, J. (1984). Descentralización: una cuestión de método. Revista Mexicana de Sociología.

Borzel, T. (1998), como se citó en Morata, F. (2004, p. 52).

Bravo Game, L. H. (2020). El financiamiento a la educación superior en el contexto de las políticas públicas en Ecuador. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

Brime, F. (1962). La desconcentración en la administración en Francia. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica.

Bromley, R. (1985). Descentralización, participación popular y desarrollo regional. Revista de Ciencias Sociales.

Buendía, F. (2011). Los gobiernos autónomos y descentralizados. Revista FES-ILDIS: Nueva Sociedad Ecuador, (11), 115-124.

Cabanellas, G. (1968). Diccionario de derecho usual. Bibliográfica OMEBA.

Cabanellas, G. (2008). Diccionario enciclopédico de derecho usual (27a ed.). Heliasta.

Cabanellas, G. (2019). Diccionario de derecho administrativo. Heliasta.

Calle Molina, M. F., & Castro Carrión, E. P. (2020). Elaboración de una propuesta de gestión para la cooperación internacional con un enfoque alternativo del desarrollo local para el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues [Tesis de pregrado, Universidad del Azuay].

Carias, A. (2011). Los aportes de la Revolución Francesa al constitucionalismo moderno y su repercusión en Hispanoamérica a comienzos del siglo XIX.

Carrera, F. (2015). La participación ciudadana y control social en Ecuador. Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Carrillo Fierro, D. E. (2016). El rol del gobierno central frente a la competencia exclusiva de uso y ocupación de suelo de los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Universidad Andina Simón Bolívar.

Carrión, F. (2011). Descentralización en el Ecuador: entre avances y retrocesos. FLACSO Ecuador.

Carvalho, E. M. (2022). Direito municipal comparado: Brasil e Portugal. Editora Forum.

Cassagne, J. C. (2010). Derecho administrativo (Tomo II). Palestra Editores.

Cassagne, J. C. (2015). Derecho constitucional argentino: sistema federal y control judicial. Abeledo Perrot.

Castro Conde, ... (2010). [citado en el texto, p. 122].

Castro-Bernal, M. (2020). Proyectos estratégicos nacionales y su articulación con la planificación local en Ecuador. Revista Espacios, 41(24), 310-324.

Cedie, R., & Leonnet, ... (1966). El consejo constitucional francés. Revista de Estudios Políticos.

Cedillo Saltos, M. P., & Castillo Apolo, J. E. (2024). Potestad reglamentaria en el derecho administrativo ecuatoriano: diferencias entre las facultades del Ejecutivo y las autoridades administrativas de rangos menores. Universidad Técnica de Machala.

Cejudo, G. M. (2024). Los nuevos instrumentos para la operación de la política social en México.

Cendón, A. (s.f.). Los principios, valores y objetivos de la Unión

Europea.

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2012).

Cevallos, M. (2019). Gobiernos autónomos descentralizados y su régimen jurídico. Ediciones Jurídicas.

Chalco, J. (2015). La facultad reglamentaria del ejecutivo como instrumento de presidencialismo asentado en el Ecuador. ResearchGate, 1-12.

Chirle-Villadangos, P. (2022). En defensa de la potestad normativa de la administración.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). La descentralización en América Latina: avances y desafíos para una mejor gobernanza. Naciones Unidas.

Congreso de Colombia. (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Imprenta Nacional.

Congreso de la Nación Argentina. (1994). Constitución de la Nación Argentina: texto oficial con reformas.

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 136 de 1994; Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1454 de 2011.

Consejo de Europa. (1985). Carta Europea de Autonomía Local. Estrasburgo: Consejo de Europa.

Consejo Nacional de Competencias del Ecuador. (2012). Plan Nacional de Descentralización 2012-2015. https://www.competencias.gob.ec

Consejo Nacional de Competencias del Ecuador. (2021). Diagnóstico institucional de los GAD.

Consejo Nacional de Planificación del Ecuador. (2022). Informe de coordinación intergubernamental.

Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador. (2021). Memoria institucional 2020-2021. CONGOPE.

Contraloría General del Estado del Ecuador. (2022). Informe anual de auditoría del sector público.

Contraloría General del Estado del Ecuador. (2022). Informe de cumplimiento del proceso de transferencia de competencias de tránsito y transporte. CGE.

Cordero, A. (2021). El COOTAD y el fortalecimiento institucional de los GAD. Revista Jurídica UCE, 17(2), 55-72. https://revistas.uce.edu.ec/index.php/RevJur/article/view/4530

Coronel Guerrero, ... (2014). Las sentencias modulativas de la Corte Constitucional del Ecuador.

Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia C-479 de 1992.

Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-1189/2000.

Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-579 de 2001.

Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia C-578 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-150 de 2015.

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2001). Sentencia de 04 de octubre de 2001.

Corte Constitucional del Ecuador. (2010). Sentencia No. 001-10-SAN-CC.

Corte Constitucional del Ecuador. (2010). Sentencia No. 001-10-SIN-CC.

Corte Constitucional del Ecuador. (2014). La normatividad de la Constitución. CIJC.

Corte Constitucional del Ecuador. (2019). Sentencia N.º 462-12-EP/19, Caso No. 462-12-EP, 19 de noviembre de 2019.

Corte Constitucional del Ecuador. (2024). Sentencia No. 1-20-DC/24.

Covarrubias, O. (2000). Federalismo y reforma del sistema educativo nacional. Instituto Nacional de Administración Pública.

Cunill, N. (2012). [citado en el texto, p. 45].

Córdova, G. C. (2020). Aplicación del marco de gobernanza multinivel: política pública 'Misión Casa para Todos'.

de Guzmán Sierra, A. M., Gacelano Carvajal, O., Mayorga Bohórquez, N., Moreno Carvajal, M. A., & Urazán Leal, J. A. (2018).

De la Cruz, R. (2013). Participación ciudadana y control social: desafíos para la democracia en América Latina. FLACSO Ecuador.

Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (2020). Diagnóstico de capacidades territoriales. DNP.

Deutschland.de. (s.f.). República Federal de Alemania. https://www.deutschland.de/es/topic/politica/republica-federal-de-alemania

Di Dio, F. R. (2024). Regionalismo italiano y autonomía española: afinidades y diferencias. Comparación entre los sistemas territoriales de Italia y España, con particular referencia a la cuestión catalana y a la autonomía siciliana. DUGiDocs.

Dialnet. (2005). Notas sobre la experiencia federal argentina. Revista de Derecho Público, (7), 201-221.

Diez, ... (2014). Estrategias de gobernanza e innovación socioinstitucional para el desarrollo territorial: análisis del caso Coprodesu (Argentina).

Dirección de Gobierno Abierto, Presidencia de la República del Ecuador. (2023).

Ecuador, Europa y América Latina: análisis del marco legal, doctrinal y comparativo. (2025).

Escala, S. (2023). El principio de legalidad y la discrecionalidad administrativa en la administración pública.

Escobar Montalvo, C. (2024). Seguridad como competencia complementaria de los gobiernos autónomos descentralizados: caso del Distrito Metropolitano de Quito. Iuris Dictio.

Espinosa, J. (2022). El poder normativo de los gobiernos locales en Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar. https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/8643

Espinoza Briones, R. Z. (2024). Participación ciudadana para la formulación de la política en el GAD de Babahoyo durante el periodo 2012-2023 [Tesis doctoral].

Estado de Chile. (2005). Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial.

Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). Constitución Política del Estado. Compendio Normativo. https://sea.gob.bo/digesto/CompendioNormativo/01.pdf

Falcón, J. (s.f.). Notas sobre la historia del control de constitucionalidad en Francia hasta la aparición del Consejo Constitucional.

Fernández, A. (2020). Autonomía territorial en Colombia: análisis constitucional y desarrollo legislativo. Editorial Jurídica Nacional.

Fernández, J. (1997). Derecho administrativo. McGraw-Hill.

Ferrajoli, L. (2001). [citado en el texto sobre seguridad jurídica].

Ferrando, J. (1976). El federalismo. Revista de Estudios Políticos.

Ferrari, G. (2014). Estado de derecho, Estado autonómico y energías renovables en Italia. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica.

Flores, M., & León, R. (2021). El control constitucional de los reglamentos ejecutivos.

Freigedo, M., Abrahan, M., & Milanesi, A. (2016). Reyes que no reinan: los avances a nivel municipal en el gobierno de Mujica. Ediciones de la Banda Oriental.

Fundación Esquel. (2021). Descentralización y gobernabilidad local: retos financieros. https://www.fundacionesquel.org.ec/documentos/descentralizacion-finanzas-gobernabilidad

Fundación TANDEM. (2022). [citado en el texto, p. 14].

Fundación TANDEM. (2022). [citado en el texto, p. 21].

Fundación TANDEM. (2022). [citado en el texto, p. 33].

Gago, M. E. (2016). Federalismo ambiental y recursos naturales. Revista de Derecho Ambiental, (5), 45-62.

Gallegos, R., Quiroz, C., & Celi, M. (2021). Descentralización y desconcentración. Análisis y perspectivas. Sur Academia:

Revista Académica Investigativa.

García de Enterría, E. (2000). Curso de derecho administrativo. Civitas.

García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2008). Curso de derecho administrativo. Editorial Temis.

García Morales, M. (2018). [citado en el texto sobre el modelo de Estado autonómico].

García Álvarez, G. (2006). Los poderes normativos de las administraciones independientes en el ámbito económico. Revista de Administración Pública, (171), 139-179.

García, F. (2015). Las ecotasas: una propuesta tributaria de mejoramiento ambiental en los gobiernos autónomos descentralizados basados en la experiencia del D.M. de Quito.

García, J. F. (2014). El fortalecimiento institucional a gobiernos autónomos descentralizados como política pública. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador.

Gelli, M. (2016). Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada (9a ed.). La Ley.

Gomes, S. T. (2023). Capacidade institucional y políticas locais. FGV Editora.

Gonzales de Olarte, E. (2023). La descentralización pasmada: desconcentración y desarrollo regional en el Perú 2003-2020.

Fondo Editorial.

González, F. (2004). La evolución de la potestad reglamentaria en el constitucionalismo francés: mitos y realidades. Revista de Administración Pública.

González, L. D. C., & Mballa, L. V. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina. Políticas Públicas, 10(1), 30-54.

Gordillo, A. (2013). Tratado de derecho administrativo y obras selectas (Vol. 8). Fundación de Derecho Administrativo.

Gordillo, A. A. (2013). Teoría general del derecho administrativo (Tomo 8). Fundación de Derecho Administrativo.

Gorrochategui, N. (2019). Gobernanza moderna: teoría y aplicaciones. Eudeba.

Guerrero Andrade, ... (2020). La constitucionalización del derecho. Ecuador.

Guerrero Izurieta, D. N. (2018). La potestad coactiva de la administración en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Universidad de Especialidades Espíritu Santo.

Guillén de Romero, ... et al. (2020). Desarrollo sostenible: desde la mirada de preservación del medio ambiente colombiano.

Gómez, R. (2017). La potestad normativa sancionadora municipal. Análisis de la operatividad del principio de legalidad.

Gómez, R. (2022). Control de constitucionalidad y convencionalidad en el contexto global. Foro: Revista de Derecho.

Hernández, ... (s.f.). Investigación sobre gobernanza y territorio. Ejes temáticos, propuesta de marco analítico y resultados.

Hernández, A. M. (2018). Veinte propuestas para fortalecer el federalismo argentino. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 51(153), 1175-1208.

Hernández, O. (2014). La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, (30).

Herrero, ... (2017). [citado en el texto, p. 98].

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Types of multilevel governance.

Hooghe, L., et al. (2004). [citado en el texto, p. 67].

Huerta, C. (2003). La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL-BID). (2020). Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel.

Iranzo, I. (2006). Organización territorial en Francia. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

Iñiguez Solá, ... (2017). El principio de la legalidad frente al Estado

ecuatoriano constitucional de derechos y justicia. Ibarra.

Iñiguez, I. J. (2017). Análisis comparado de las políticas públicas y mejores prácticas de transparencia en Ecuador 2004-2014. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (67), 197-226.

Jacho, P., & Ronquillo, O. (2019). Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio en el Ecuador: facultades y atribuciones periodo 2018-2019. RECIMUNDO.

Jiménez-Blanco, A. (s.f.). El federalismo en EEUU y en Alemania. En A. Jiménez (Ed.), Organización territorial de los Estados europeos (Vol. I).

Jover, J. (2020). La potestad normativa de la CNMC. Revista de Administración Pública.

Kugelmas, E., & Holanda, C. B. (2001). Federalismo y políticas públicas. Editora Fundap.

La planificación en Ecuador: planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y el sistema de seguimiento y evaluación SIGAD. (2020).

Larrea Holguín, J. (2018). Derecho constitucional ecuatoriano (Tomo I). Ediciones Legales.

Ledesma Patiño, ... (2003). Sistema tributario ecuatoriano. Colegio de Abogados del Azuay.

Lemaitre, D. (2013). Los principios de subsidiariedad y

proporcionalidad de la Unión Europea y su posible proyección en el ámbito de la atribución de competencias de la Comunidad Andina. Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.

León, A., Hernández, O., & Caveda, D. (2021). La potestad normativa: sistematización teórico jurídica y comparada en el contexto municipal.

Lucarelli, A. (2005). El libro blanco sobre la reforma de la autonomía local en España.

López Olvera, M. A. (2007). Tratado de la facultad reglamentaria. Porrúa.

López Pozo, M. E. (2013). La potestad reglamentaria en el Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar.

López, J. (2024). El principio de subsidiariedad en la Unión Europea. Nueva Revista.

López, M. (2013). La potestad reglamentaria en el Ecuador.

López, S. (2021). Participación ciudadana y descentralización: retos en Ecuador. Política y Sociedad, 13(2), 101-119.

Manteiga, L. (2000). Los indicadores ambientales como instrumento para el desarrollo de la política ambiental y su integración en otras políticas.

Martín, J., & Martín, M. (2012). Gobernanza local y descentralización

en América Latina. Editorial Universidad.

Martínez Dalmau, R. (2012). [citado en el texto sobre descentralización y conflictos jurisdiccionales].

Martínez Ruiz, C. E. (2020). Autonomía fiscal y descentralización en Ecuador: retos y perspectivas. Revista Eutopía, (17), 108-120. https://doi.org/10.17141/eutopia.17.2020.4568

Martínez, J., & Pérez, L. (2022). Desigualdades territoriales y financiamiento de los GAD. Economía y Sociedad, 10(3), 55-72.

Martínez, L. (2014). Democracia participativa y control social en América Latina. CLACSO.

Martínez, P. (2022). Modelos de descentralización en América Latina y Europa: una visión comparada. Revista Iberoamericana de Derecho Público, 19(3), 89-104. https://www.redalyc.org/journal/4705/470578903006/html/

Martínez, Y. (2019). La influencia de Aristóteles en la organización del Estado. Uniandes Episteme, 6, 739-750.

Mecanismo de gobernanza territorial e institucional con el detalle de sus componentes, actores, modelo de gobernanza y detalle de herramientas a ser utilizadas. (2022).

Mendoza, W. (2018). La asignación presupuestaria y su incidencia en la administración pública. Dominio de las Ciencias.

Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. (2021). Informe sobre

transferencias a los GAD.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2021). Catálogo de experiencias exitosas del Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información del Ecuador. (2024). Convenio de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y Fundación de Ayuda por Internet (Fundapi).

Ministerio del Interior del Ecuador. (2023). Informe solicitado al Ministerio del Interior en la Acción Constitucional No. 14-23-AN. Corte Constitucional del Ecuador.

Molina Morte, A. (2021). Gobernanza multinivel y coordinación intergubernamental en América Latina. FLACSO Ecuador.

Molina Morte, A. I. (2014). Las relaciones intergubernamentales en Ecuador: un modelo en construcción. GIGAPP.

Molina Morte, A. I. (2016). Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador.

Molina, A. (2015). Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (62), 35-52.

Moncayo Jiménez, E. (2013). Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización.

Moniz Lopes, ... (2019). [Nota citada respecto a incompatibilidad empírica entre normas de decisión].

Montalvo, R. (2014). La vulneración a los límites de la potestad reglamentaria en Ecuador. Law Review USFQ, 1(2).

Montalvo, R. (2014). La vulneración a los límites de la potestad reglamentaria en Ecuador. USFQ Law Review.

Montalvo, R. (2023). La vulneración a los límites de la potestad reglamentaria en Ecuador. Universidad San Francisco de Quito.

Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. (Vol. XXXI). Scielo.

Montecinos, E. (2013). De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo.

Montenegro, A. (2022). Principio de legalidad y potestad normativa en el Estado ecuatoriano. Universidad de Cuenca.

Morales Gutiérrez, F. (2021). Instrumentos reglamentarios y políticas públicas en Ecuador. FLACSO Ecuador.

Morata, F. (2011). Gobernanza multinivel entre democracia y eficacia. Gobernanza Global Multi-nivel y Multi-actor.

Moreno Yanes, J. (2021). Competencia de los gobiernos autónomos

descentralizados. Revista de Jurisprudencia.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2010). COOTAD, Art. 106. https://geoquito.quito.gob.ec/portal/home/item.html?id=dffca553d3d24518a807ae7ed6564a5

Muñiz, E. D. (s.f.). El procedimiento legislativo en la República Federal Alemana. Dialnet.

Nino, C. S. (2003). Introducción al análisis del derecho.

O'Donnell, G. (2004). Accountability and democratic governance: Facing the challenges of the 21st century. United Nations Development Programme.

Observatorio de Finanzas Públicas del Ecuador. (2022). Informe sobre transferencias a GAD.

Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2025).

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, & Unión Interparlamentaria. (2016). La incorporación del derecho internacional al derecho interno.

ONU-Hábitat. (2021). Gobernanza urbana y articulación multinivel. https://www.unhabitat.org

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019).

Ortega, L. (2021). Planificación territorial y descentralización en Ecuador. Revista Iuris, 36(2), 115-140. https://revistas.pucese.edu.ec/iuris/article/view/729

Papadopoulos, Y. (2010). Rendición de cuentas y gobernanza multinivel: ¿más rendición de cuentas, menos democracia? Taylor & Francis Online.

Paz y Miño, G. (2020). Descentralización y desarrollo: una mirada desde los GAD provinciales. Revista de Ciencia Política, 25(1), 87-102. https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/cienciapolitica/article/view/189

Pemán, I. (2013). La gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural. Diputación de Zaragoza.

Peters, B. G. (2017). La gobernanza en el siglo XXI. Tecnos.

Pincay, W. E. V. (2024). Análisis jurídico de la planificación de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en base a los mandatos constitucionales. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 8(1), 3595-3607.

Pizzorusso, A. (1989). El poder reglamentario en la nueva ley italiana de ordenación del gobierno. Revista del Centro de Estudios Constitucionales.

Ponce López, J. P. (2018). La descentralización en el Ecuador: un proceso inconcluso. Revista Estudios, 24(3), 45-60.

Porto, A., Pineda, C., & Huáscar, M. (2018). Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina. Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú.

Presidencia de la República del Ecuador, & Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo. (1996). Plan Nacional de Descentralización. Quito.

Presidencia de la República del Ecuador. (2008). Decreto Ejecutivo 878. Registro Oficial 268, 08 de febrero de 2008.

Pressacco, ... (2009). El proceso de descentralización en Chile.

Pressice, L. (2020). Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática multinivel en España. Jurídica Ambiental.

Procuraduría General del Estado del Ecuador. (2012). Oficio PGE N.º 09669, de 06-09-2012. Registro Oficial 824, Suplemento, 06 de noviembre de 2012.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). Informe nacional de desarrollo humano: Colombia rural, razones para la esperanza. PNUD.

Pérez Gavilánez, J. C., & Herrera Romero, M. J. (2020). Planificación territorial en el Ecuador: desafíos de la articulación multinivel. FLACSO Ecuador.

Pérez, R. (2014). La proyección internacional de las comunidades autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): autonomía territorial y unidad de acción de la

política exterior.

Quiroz Castro, P. (2015). Gobernanza y articulación territorial. Revista CRES, UASB.

Raimondi, S. (2004). Evolución y problemas de las regiones en Italia. Seminario sobre la reforma del Estado regional italiano. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Dialnet.

Ramella, A. (2017). Aspectos del federalismo argentino. Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ).

Ramírez Gallegos, R. (2013). Ecuador: Estado, descentralización y territorio. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Ramírez, K. (2016). El federalismo: perspectivas y discrepancias teóricas. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Chile.

Ramírez, R. (2010). Estado y democracia en el Ecuador del siglo XXI. SENPLADES.

Ramón, M. (s.f.). La autonomía local y el sistema normativo español.

Rauber, I. (2021). El control social. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Redrobán, W. (2021). Los principios del Estado constitucional de derechos y justicia en el procedimiento legislativo en Ecuador.

Sociedad & Tecnología.

Redrobán-Barreto, W. E. (2021). La gestión de los GAD como protagonistas en el proceso de descentralización. Revista Sociedad & Tecnología, 4(S2), 725-735. https://doi.org/10.54753/syt.v4iS2.336

Restrepo, R. (2014). Pugna de poderes, crisis orgánica e independencia judicial. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Reynoso, D. (2002). Federalismo y democracia. Las dos dinámicas de la transición mexicana. UNAM.

Rezende, F. (2006). Federalismo fiscal en Brasil. IPEA.

Robles, P., Erazo, J., Trelles, D., & Narváez, C. (2020). Consejo de participación ciudadana y control social transitorio del Ecuador: destitución Corte Constitucional. IUSTITIA SOCIALIS.

Rodríguez Guevara, J. E. (2021). Integración de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de enseñanza-aprendizaje. RIESED - Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos.

Rodríguez Medrano, L. (2022). La función normativa del Poder Ejecutivo en América.

Rodríguez Zapata, J. (1990). La autonomía local en el Estado descentralizado. Revista Española de Derecho Constitucional, (27), 13-28.

Rodríguez Zapata, J. (1996). Teoría y práctica del derecho constitucional. Tecnos.

Rodríguez, A. (2016). Conceptualización de autonomía. Diccionario de la Lengua Española.

Rodríguez, C. M. (2018). Relaciones intergubernamentales.

Rodríguez, V. (2020). Autonomía y poder normativo de los GAD en el contexto ecuatoriano. CEDIS. https://cedis.ec/libros/autonomia-gad/

Roldán, D. (2021). Liberalismo y centralización: el debate sobre la centralización en Francia (1800-1870). Investigación y Ensayos.

Rolla, G. (2002). La distribución competencial entre los distintos entes territoriales autónomos en Italia a raíz de la reforma constitucional del 2001. Cladista.

Rolla, G. (2004). El desarrollo del regionalismo italiano. ReDCE.

Ruiz Díaz, M. (2018). Descentralización y desarrollo en Uruguay. Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Sagüés, N. P. (2019). Derechos constitucionales y jurisprudencia federal (Tomos 1-3). Ediar.

Salazar, M. (2020). La autonomía de los GAD y su relación con el Estado central. Revista Jurídica de Estudios Locales.

Salazar, P. (2023). Capacidades técnicas y gestión local en Ecuador. Revista de Administración Pública, 18(1), 22-39.

Salgado, H. (2022). Guías de jurisprudencia. Quito.

Salvador, M. (s.f.). Régimen jurídico de la provincia en los estatutos de autonomía y en las leyes de relación de las comunidades autónomas con las entidades locales de su territorio.

Sandoval, M., & Vilela, R. (2021). Descentralización y conflicto de competencias en el Ecuador. Instituto de Estudios Jurídicos.

Sandoval-Chuchuca, M., & Vilela-Pincay, W. (2022). Cómo mejorar la articulación entre la potestad normativa que poseen los gobiernos autónomos descentralizados y la potestad reglamentaria del estado.

Sarrión, J. (s.f.). El derecho de la Unión Europea.

Schillaci, A. (2010). El sistema constitucional de Italia. Revista de Derecho Constitucional Europeo.

SciELO. (2023). Desconcentración del Estado central y configuración del poder en los territorios: cambio institucional en Ecuador, 2007-2017. Estado & Comunes, Revista de Políticas y Problemas Públicos. http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?pid=S2477-92452023000100125&script=sci_arttext

Sebastián, J. (2000). Las redes de cooperación como modelo organizativo y funcional.

Secaira, P. (2004). Curso breve de derecho administrativo. Editorial Universitaria.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). (2014). Organismo internacional al servicio de Iberoamérica.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. https://www.planificacion.gob.ec

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2017). Evaluación del proceso de descentralización en Ecuador 2008-2016. SENPLADES.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, Asociación de Municipalidades del Ecuador, & Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador. (2010).

Serrano, ..., & Acosta, ... (2011). El proyecto de descentralización en el Ecuador. Proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial de los Andes. RIMISP.

Serrano, C. (2013). Descentralización del Estado en Perú y Chile: causa común, diferente trayectoria. Revista Argumentos.

Silva Conde, M. (2014). Autonomía fiscal y descentralización en el Ecuador. CEDLA.

Silva, J. A. (2021). Direito municipal brasileiro (8a ed.). Malheiros.

Sotomayor Moreira, C. C. (2013). El derecho de consulta previa, libre e informada, en el instructivo para la aplicación de la consulta prelegislativa [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador].

Souza, C. (2017). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Editora Fiocruz.

Stepan, A. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. Dados, 42(2), 197-251.

Suing Nagua, J. (2010). Gobiernos autónomos descentralizados. UTPL.

Suing, J. (2013). El estado de la descentralización fiscal en el Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar. Revista de Derecho Foro, (20).

Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT). (2021). El PDOT: qué es, cómo y cuándo formularlo.

Susi, A. (2007). Las bases jurídico-constitucionales del proceso de descentralización en Francia. Revista de Derecho UNED.

Sánchez, H. (2014). El federalismo como forma de organización del Estado. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Tatsachen über Deutschland. (s.f.). Tatsachen über Deutschland. https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/politica-alemania/sistema-politico

Tojeira, J. (2021). Estado y subsidiariedad. Noticias UCA.

Tornos Mas, J. (1976). Descentralización municipal y participación ciudadana. Revista de Administración Pública.

Tornos, J. (2003). La potestad normativa de las autoridades administrativas independientes. El caso del Consell Audiovisual de Catalunya.

Torres, M. (2021). Descentralización y competencias en Ecuador: análisis crítico del COOTAD. Revista de Derecho Público, 15(2), 45-67.

Transparencia Internacional. (2012). Manual de transparencia y acceso a la información pública. TI & Instituto Prensa y Sociedad.

Tribunal Constitucional de España. (1981). Sentencia 32/1981, de 29 de julio.

Tribunal Constitucional Español. (1987). Sentencia 179/1987, de 12 de noviembre de 1987 (Conflicto positivo de competencia No. 406/1984).

Trujillo, J. C. (1994). Teoría del Estado en el Ecuador. Corporación Editora Nacional.

Universidad Andina Simón Bolívar. (2022). Influencia de factores políticos en la cooperación intergubernamental en Ecuador. UASB.

Universidad Estatal de Milagro. (2023). Las normas, los principios y el

ordenamiento jurídico.

Universidad Nacional Autónoma de México. (2023). Capítulo quinto: el ordenamiento jurídico.

Universidad Nacional Autónoma de México. (2023). La obligación de la armonización normativa.

Unión Europea. (1992). Tratado de Maastricht.

Unión Europea. (2007). [citado en el texto sobre subsidiariedad].

Vargas, L. (2019). Límites a la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados. Estudio de los GAD parroquiales rurales. Universidad Andina Simón Bolívar.

Vega, ..., & Bravo, ... (2016). Índice ambiental de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales del Ecuador.

Velarde, F. (2015). [citado en el texto sobre articulación normativa].

Velasco, M. (2024). La gerencia pública local en el Ecuador. Revista Ciencias Sociales, 2(17), 72-84.

Velásquez, F. (2016). Descentralización y desarrollo territorial en Colombia. Revista de Estudios Regionales, 12(3), 45-67.

Vera, M., & Martínez, M. (2022). Evaluación de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas en América Latina (2010-2020). Un enfoque desde el gasto público.

Vilalta, M. (2017). Las transferencias de las comunidades autónomas a

los gobiernos locales en España desde una perspectiva de federalismo fiscal.

Vilela, ... et al. (2020). La contaminación ambiental ocasionada por la minería en la provincia de El Oro.

Villagómez Menéndez, J. L. (2015). Capacidad institucional de los gobiernos parroquiales y planificación del desarrollo: estudio comparativo de los GAD´s de Cumbayá y Nayón en el marco del proceso de descentralización del Estado [Tesis de maestría, IAEN].

Villanueva, L. F. (2023). El estudio de políticas públicas.

Viteri, E. (2020). Principios constitucionales y jerarquía normativa en Ecuador. PUCE.

Vásquez, ..., & Montoya, ... (2016). Descentralización y gobernanza en América Latina.

Vélez, M. (2012). El sistema constitucional de competencias para el buen vivir en los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador, desde una perspectiva sustentable.

Warren, M. (2001). Democracia y participación ciudadana. Siglo XXI Editores.

World Bank. (2008). [citado en el texto sobre coordinación interinstitucional].

Zambrano, P. (2019). Análisis del financiamiento de competencias

descentralizadas en Ecuador. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública, 6(1), 93-115.

Álvarez Conde, E. (2005). [citado en el texto sobre coordinación normativa].

Ávila Santamaría, R. (2011). Constitucionalismo del Buen Vivir. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Ávila Santamaría, R. (2019). Derecho constitucional: crítica y esperanza. Ediciones Cactus.

Fundamentos teóricos de la potestad normativa y reglamentaria de los gobiernos autónomos descentralizados en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, se publicó en el mes de noviembre de 2026.

ISBN: 978-9907-852-20-2

Grupo Editorial BLR
Ecuador
Cel: +593 98 320 4362
https://grupoblr.com/
publicaciones@grupoblr.com

BIOGRAFÍA DE AUTORES

Wilson Exson Vilela Pincay:
Es jurista ecuatoriano especializado en Derecho Penal y Criminología y doctorando egresado de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Desde 2014, ejerce como docente en la Universidad Técnica de Machala. Autor de cinco libros y más de setenta publicaciones, lidera investigación y vinculación.

Armando Rogelio Durán Ocampo:
Es jurista y docente universitario, Doctor en Jurisprudencia, Abogado, Magíster en Derecho e Investigación Jurídica y Licenciado en Ciencias Sociales. Desde 2013 trabaja en la Universidad Técnica de Machala como profesor titular. Fue juez temporal y coordinador académico, con experiencia en investigación, posgrados y administración educativa.

Guido Miguel Ramírez López:
Es abogado, docente e investigador de la Universidad Técnica de Machala, residente en Machala. Es Doctor en Derecho por la Universidad Nacional de Mar del Plata y profesor de la carrera de Derecho. Su trayectoria integra docencia, investigación jurídica, producción científica y servicio académico universitario.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA POTESTAD NORMATIVA Y REGLAMENTARIA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO

Estimado lector, este libro examina los derechos humanos como el resultado de una compleja evolución histórica y filosófica orientada a responder qué confiere valor a la vida y cómo salvaguardar la dignidad intrínseca de la persona. Tomando a la dignidad humana como eje axial, la obra rastrea sus fundamentos desde la filosofía clásica y el pensamiento renacentista hasta el imperativo de la autonomía moral kantiana, analizando su posterior consagración como categoría jurídica universal tras los estragos de la Segunda Guerra Mundial y la proclamación de la Declaración Universal de 1948.

A través de un recorrido dogmático, el texto aborda las contribuciones del iusnaturalismo, el contractualismo, la Ilustración y el constitucionalismo moderno, explicando la transición desde concepciones basadas en privilegios hacia catálogos universales de derechos exigibles al poder estatal. Asimismo, analiza de manera comparada y pedagógica la estructura, el funcionamiento y la jurisprudencia de los principales sistemas internacionales de protección: el modelo europeo, centrado en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y el Sistema Interamericano, a través de la Comisión Interamericana y la Corte IDH.

La obra reflexiona críticamente sobre las tensiones contemporáneas entre soberanía estatal y universalidad, la persistencia de brechas estructurales de desigualdad, los retrocesos democráticos y los nuevos dilemas bioéticos y tecnológicos del siglo XXI. Dirigido a estudiantes, docentes y defensores de las libertades fundamentales, este volumen se consolida como una herramienta formativa de referencia para promover el juicio crítico, fortalecer la cultura jurídica y renovar el compromiso ético con la defensa irrestricta de la condición humana.

GRUPO BLR

Grupo Editorial BLR
Ecuador
Cel: +593 98 320 4362
https://grupoblr.com/
publicaciones@grupoblr.com

ISBN: 978-9907-852-20-2

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE MACHALA 1969