

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

La descentralización territorial como principio constitucional establecido en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador

TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO (A)

AUTORES: EDISSON PAUL GUNCAY GALARZA

ITATÍ JAMILETH TACURI NARVÁEZ

DIRECTOR: DR. JUAN JOSÉ CARRASCO LOYOLA, MGS

CUENCA – ECUADOR

2026

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

La descentralización territorial como principio constitucional establecido en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador

TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO (A)

AUTORES: EDISSON PAUL GUNCAY GALARZA

ITATÍ JAMILETH TACURI NARVÁEZ

DIRECTOR: DR. JUAN JOSÉ CARRASCO LOYOLA, MGS

CUENCA – ECUADOR

2026

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO

Universidad Católica de Cuenca

DECLARATORIA DE AUTORÍA Y RESPONSABILIDAD

Declaratoria de Autoría y Responsabilidad

Itati Jamileth Tacuri Narváez portador(a) de la cédula de ciudadanía Nº **0107288342**. Declaro ser el autor de la obra: **"La descentralización territorial como principio constitucional establecido en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador"**, sobre la cual me hago responsable sobre las opiniones, versiones e ideas expresadas. Declaro que la misma ha sido elaborada respetando los derechos de propiedad intelectual de terceros y eximo a la Universidad Católica de Cuenca sobre cualquier reclamación que pudiera existir al respecto. Declaro finalmente que mi obra ha sido realizada cumpliendo con todos los requisitos legales, éticos y bioéticos de investigación, que la misma no incumple con la normativa nacional e internacional en el área específica de investigación, sobre la que también me responsabilizo y eximo a la Universidad Católica de Cuenca de toda reclamación al respecto.

Cuenca, **19 de octubre de 2026**

F: .....

Itati Jamileth Tacuri Narváez

C.I. **0107288342**

Universidad Católica de Cuenca

DECLARATORIA DE AUTORÍA Y RESPONSABILIDAD

Declaratoria de Autoría y Responsabilidad

Edisson Paul Guncay Galarza portador de la cédula de ciudadanía Nº 0150216687. Declaro ser el autor de la obra: "La descentralización territorial como principio constitucional establecido en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador", sobre la cual me hago responsable sobre las opiniones, versiones e ideas expresadas. Declaro que la misma ha sido elaborada respetando los derechos de propiedad intelectual de terceros y eximo a la Universidad Católica de Cuenca sobre cualquier reclamación que pudiera existir al respecto. Declaro finalmente que mi obra ha sido realizada cumpliendo con todos los requisitos legales, éticos y bioéticos de investigación, que la misma no incumple con la normativa nacional e internacional en el área específica de investigación, sobre la que también me responsabilizo y eximo a la Universidad Católica de Cuenca de toda reclamación al respecto.

Cuenca, 19 de octubre de 2026

F: .....

Edisson Paul Guncay Galarza

C.I. **0150216687**

Universidad Católica de Cuenca

CERTIFICO

Yo, **Dr. Juan José Carrasco Loyola, Mgs.**, certifico que el presente proyecto de titulación, realizado por **Edisson Paul Guncay Galarza** con cédula N° **0150216687**, con el tema del proyecto, **"La descentralización territorial como principio constitucional establecido en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador"** bajo mi supervisión.

F: .....

Dr. Juan José Carrasco Loyola, Mgs
Docente – Tutor

Universidad Católica de Cuenca

CERTIFICO

Yo, **Dr. Juan José Carrasco Loyola, Mgs.**, certifico que el presente proyecto de titulación, realizado por **Itatí Jamileth Tacuri Narváez** con cédula N° **0107288342**, con el tema del proyecto, **"La descentralización territorial como principio constitucional establecido en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador"** bajo mi supervisión.

F: .....

Dr. Juan José Carrasco Loyola, Mgs
Docente – Tutor

Dedicatoria

Dedico el presente trabajo de titulación a Dios por darme la fortaleza y sabiduría para seguir adelante y poder superar cada dificultad a lo largo de la carrera, a mi Familia por su apoyo incondicional y por estar presentes durante toda la etapa de mi formación como abogado, a todas las personas que creyeron en mí, que con sus palabras de aliento y muestras de cariño me motivaron a continuar a pesar de cualquier obstáculo.

Finalmente me dedico este logro a mí mismo, por el esfuerzo, la constancia y la perseverancia que me permitieron alcanzar una de las metas más importantes en mi vida

Edisson Paul Guncay Galarza

A mi Creador, por bendecirme con las fuerzas necesarias, renovar mi fe y sostenerme firmemente a lo largo de cada etapa de esta carrera. A mi papi, cuyo apoyo incondicional ha sido un pilar fundamental en mi vida; gracias por cada consejo, por su guía constante y por enseñarme el valor de la perseverancia. A mi mami, por el privilegio de crecer juntas; gracias por ser mi mayor ejemplo de fuerza y valor, por no dejarme caer en los momentos de duda y, sobre todo, por regalarme alas para atreverme a soñar en grande y volar muy lejos, enseñándome que no debo detenerme ante nada. A mi hermano Santiago, por su apoyo constante, por salvarme tantas veces a lo largo de este trayecto, convirtiéndose en un motivo más para seguir adelante. A mi abuelito, que hoy me cuida y me acompaña desde la eternidad a donde quiera que voy. Sé que está presente en este logro y que, desde el cielo, me mira con el mismo orgullo con el que siempre creyó en mí. A mi pequeña Evi, que le resulta difícil creer a donde hemos llegado, que me mira con ternura y no le cabe la felicidad en su corazón.

Itati Jamileth Tacuri Narváez

Agradecimientos

Expresamos nuestro más profundo agradecimiento a la Universidad Católica de Cuenca, por abrirnos sus puertas, brindarnos un espacio de excelencia académica y poner a nuestra disposición las herramientas necesarias para consolidar nuestra formación profesional a lo largo de estos años.

De manera muy especial, manifestamos nuestra gratitud al Doctor Juan José Carrasco, nuestro tutor de investigación. Gracias, Doctor, por su paciencia incondicional, por compartir con nosotros su invaluable conocimiento y por guiarnos con rigurosidad científica en cada etapa de este proyecto. Su dirección no solo hizo posible la culminación de este trabajo, sino que también despertó en nosotros una profunda admiración por la investigación.

Asimismo, hacemos extensivo este agradecimiento a todos los docentes que formaron parte de nuestro trayecto universitario. Sus enseñanzas, exigencias y sabios consejos moldearon nuestro criterio y nos otorgaron las bases sólidas para afrontar con éxito el futuro profesional. A todos ellos, gracias por su invaluable vocación de educar

Resumen

La descentralización se está como un principio esencial en la estructura territorial del Estado ecuatoriano, tal como se establece en el artículo 1 de la Constitución de 2008. El propósito de esta investigación fue estudiar de manera integral la validez legal del principio de descentralización territorial en Ecuador, tomando en cuenta su regulación y los obstáculos que complican su implementación efectiva. Para ello, se utilizó un enfoque cualitativo con un alcance descriptivo y analítico, a través de la revisión de documentos provenientes de fuentes legales y académicas. Se aplicaron métodos jurídico-dogmático, analítico-sintético y hermenéutico, además de la técnica de análisis documental, centrándose en la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y literatura especializada. El estudio reveló dificultades vinculadas a la escasez de recursos económicos, las capacidades de las instituciones y la falta de coordinación entre distintos niveles gubernamentales, que afectan la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Se sugiere como solución el fortalecimiento de las capacidades institucionales y financieras de los gobiernos en el territorio, así como mejorar la coordinación intergubernamental y optimizar la gestión de competencias y servicios públicos. En conclusión, a pesar de que Ecuador cuenta con un marco legal que respalda y regula la descentralización, su efectividad depende de la integración entre las competencias asignadas, los recursos disponibles y las capacidades de gestión de los GAD.

Palabras clave: *descentralización territorial; autonomía; Gobiernos Autónomos Descentralizados; competencias; gestión pública; servicios públicos*.

Abstract

Decentralization constitutes a fundamental principle of Ecuadorian territorial organization, established in the Constitution of the Republic through the political, administrative, and financial autonomy of the Decentralized Autonomous Governments (GADs, by its Spanish acronym) and the establishment of a national system of competencies. This research aimed to determine how the State ensures its implementation and to identify the main limitations affecting its effective application. The study conducted a legal analysis of the constitutional and legal framework, considering the distribution of powers among levels of government, the exclusive competencies of the central State, and the powers of the GADs to manage public services. As a proposal, strategies were developed to strengthen the institutional and financial capacities of territorial governments, as well as criteria to determine the most relevant management modality according to the characteristics of each service and territory. Among the alternatives analyzed were direct administration, public enterprises, inter-municipal associations, concessions, and mixed-economy enterprises. The viability of an eventual formation of autonomous regions was also examined. It is concluded that Ecuador has a consolidated legal framework, although financial, institutional, and intergovernmental coordination limitations persist. It is necessary to align the competencies assigned with adequate resources, capacities, and mechanisms to ensure their efficient exercise.

Keywords: *territorial decentralization; autonomy; Decentralized Autonomous Governments; competencies; public management; public services*

Índice

Declaratoria de autoría.....II

Certifico IV

Dedicatoria VI

Agradecimientos.....VII

Resumen..... VIII

Abstract.....IX

Introducción 1

Capítulo I 3

1. Fundamentos teóricos de la descentralización como modelo de organización estatal 3

1.1. Descentralización, desconcentración y autonomía. 9

1.2. La descentralización en el Derecho Administrativo 14

Capítulo II 18

2. La descentralización en el ordenamiento jurídico ecuatoriano 18

2.1. Antecedentes de la organización territorial del Ecuador..... 19

2.2. El Estado unitario y la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados 21

2.3. Competencias exclusivas y concurrentes 22

2.3.1. Competencias de los gobiernos provinciales. 24

2.3.2. Competencias de los gobiernos cantonales. 24

2.3.3. Competencias de las juntas parroquiales rurales. 25

2.3.4. Competencias reservadas al Estado central y clasificación de los sectores 25

2.4. El COOTAD como instrumento de descentralización 26

Capítulo III..... 28

3. Análisis de la eficacia jurídica de la descentralización en el Ecuador..... 28

3.1. Autonomía política, administrativa y financiera de los GAD 31

3.2. Desafíos para la consolidación del modelo descentralizado 33

3.3. Valoración jurídica de la eficacia de la descentralización 34

Capítulo IV..... 35

4. Propuestas para fortalecer la descentralización en el Ecuador..... 35

Identificación de las principales dificultades del modelo de descentralización. 35

4.2. Los desafíos que determina la regionalización. 36

4.3. Propuestas para fortalecer la coordinación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). 36

4.4. Estrategias para mejorar la prestación de los servicios públicos a nivel local. 37

4.5. Mecanismos de gestión y autogestión para fortalecer la prestación de servicios públicos..... 38

4.6. Criterios para seleccionar la modalidad de gestión más adecuada 39

4.7. Recomendaciones para optimizar la gestión de competencias y recursos. 39

Conclusiones 41

Recomendaciones..... 43

Bibliografía 45

Anexo..... 50

Introducción

Para comprender la forma en que está distribuido el espacio en Ecuador, es fundamental analizar el concepto de descentralización y su impacto en la distribución del poder. En el primer artículo de la Constitución de 2008 se establece que el país es un Estado unitario y que su administración tiene un enfoque descentralizado. Sin embargo, el hecho de que esto figure en la Constitución no garantiza que se implemente adecuadamente en la realidad.

Desde esta perspectiva, aparecen retos importantes sobre cómo pasar las competencias, la autonomía de los gobiernos descentralizados y cómo se reparten los fondos públicos. Entonces, el tema legal se reduce a ver si las leyes y las instituciones en Ecuador garantizan que la descentralización territorial funcione de verdad. Partiendo de esto, surge la siguiente pregunta para investigar: ¿Hasta qué punto el Estado ecuatoriano está cumpliendo realmente con el principio de descentralización territorial que aparece en el artículo 1 de la Constitución?

En esta línea, el objetivo general es analizar la eficacia jurídica de este principio en el Ecuador. Los objetivos específicos son examinar sus fundamentos teóricos, estudiar su regulación constitucional y legal, identificar las principales dificultades que afectan su aplicación y formular propuestas para fortalecer la gestión de competencias y recursos públicos.

Sobre la metodología, esta investigación sigue un enfoque cualitativo con un alcance descriptivo y analítico, basándose en la revisión de documentos jurídicos y académicos. Para el enfoque cualitativo, tomamos como referencia lo que dicen Hernández-Sampieri y Mendoza (2018) sobre cómo se desarrolla este tipo de estudios. Usamos métodos como el jurídico-dogmático, el analítico-sintético y la hermenéutica jurídica, además de la técnica de análisis documental. Seleccionamos las fuentes según qué tan relevantes son para el problema, si son

oficiales, si tratan directamente sobre la descentralización territorial y si siguen vigentes o son importantes para el periodo que estamos analizando. Entre las fuentes primarias están la Constitución del Ecuador, el COOTAD, las resoluciones del Consejo Nacional de Competencias (CNC) sobre las transferencias y el ejercicio de facultades, y varias sentencias o dictámenes de la Corte Constitucional sobre la autonomía y cómo se reparten las tareas entre los distintos niveles de gobierno. También vamos a revisar informes oficiales y datos sobre cómo se transfieren los recursos a los GAD. Por el lado de las fuentes secundarias, recurrimos a libros y artículos académicos del tema. El objetivo del análisis es interpretar el alcance de las leyes, comparar las competencias que están en la norma con la realidad institucional y financiera, y ver qué factores ayudan o frenan que la descentralización sea efectiva.

Respecto a la organización, el documento se divide en cuatro secciones. La primera sección trata los principios teóricos sobre la descentralización y su vínculo con el Derecho Administrativo. La segunda sección investiga cómo está regulada en el marco jurídico ecuatoriano y la distribución de funciones. La tercera sección evalúa la efectividad legal de la descentralización en el Ecuador a través de tres enfoques: la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD; los retos para la consolidación del sistema descentralizado; y el análisis legal de la descentralización como forma de repartir el poder público. Para ello, el estudio se enfoca en las normativas constitucionales y legales relevantes y, según su importancia y disponibilidad, en resoluciones del CNC, fallos de la Corte Constitucional y datos institucionales y financieros ligados al ejercicio de las funciones. La cuarta sección ofrece recomendaciones para mejorar la coordinación entre instituciones, la provisión de servicios públicos y la gestión de recursos. Por último, se exponen las conclusiones y sugerencias surgidas a partir de la investigación**.**

Capítulo I

1. Fundamentos teóricos de la descentralización como modelo de organización estatal

La organización territorial del Estado se basa en la descentralización, la cual se define como un sistema de repartición de competencias y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. Esto facilita el fortalecimiento de la gestión pública, la proximidad en la toma de decisiones hacia los ciudadanos y la atención adecuada a las necesidades y especificidades de cada región. Este marco jurídico tiene como objetivo prevenir la acumulación de funciones en el nivel central permitiendo que las entidades territoriales ejerzan sus atribuciones conforme a sus capacidades y competencias, lo que favorece una administración pública más accesible a la población y una gestión territorial que se adapte a las condiciones sociales, económicas y geográficas particulares de cada área**.**

La descentralización consiste en un proceso en el que el Estado delega funciones, recursos y facultades de decisión desde el ámbito central hacia los gobiernos autónomos descentralizados, que cuentan con autonomía política, administrativa y financiera. Este proceso conlleva una nueva distribución del poder público, lo que permite a los gobiernos locales cumplir con las responsabilidades que les han sido asignadas y gestionar los temas de interés tanto local como regional, de acuerdo con la Constitución y la legislación vigente. Aguirre (2025) indica que la descentralización representa una manera de organización del Estado que mantiene la unidad política del mismo, ya que no conlleva a la fragmentación del Estado ni a la pérdida de su unidad jurídica, sino que propicia una asignación racional de competencias que busca lograr una gestión pública más cercana, eficiente y participativa.

En el ámbito de Ecuador, la descentralización ha cobrado un relevante protagonismo desde la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador en 2008. A esto se añade la creación de un sistema de autonomías territoriales que transformó la estructura del estado y robusteció la función de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). En este contexto, Marcheco (2023) indica que la descentralización actúa como un mecanismo para repartir el poder y las responsabilidades públicas entre los distintos niveles gubernamentales. Además, implica la delegación de competencias y recursos, con el objetivo de promover una gestión

pública que responda de manera más eficiente a las particulares necesidades y características de cada territorio.

La actual Constitución establece de manera clara que la descentralización es un componente fundamental en la estructura del Estado. Esto se evidencia en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador.:

> "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada" (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 1).

El artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador posee una trascendencia jurídica significativa, que se complementa con el reconocimiento de los principios que rigen la administración pública en la misma norma suprema:

> La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 227).

De esta manera, la descentralización ha adquirido el estatus de principio constitucional y se ha transformado en un componente fundamental del modelo de Estado ecuatoriano. Su aceptación en la norma máxima significa que todas las entidades públicas deben guiar sus acciones de acuerdo a este principio y honrar la autonomía de los gobiernos locales.

Los deberes fundamentales del Estado guardan una relación directa con la descentralización. El artículo 3, numeral 6, de la Constitución sostiene esta idea al establecer que es una obligación básica del Estado:

> Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 3, numeral 6).

Esta norma deja claro que la descentralización sirve para mucho más que ordenar el papeleo. El Estado ecuatoriano tiene fijado como meta prioritaria repartir el crecimiento de manera justa entre todos los rincones del país. Así, buscan que los habitantes de cada zona tengan las mismas puertas abiertas para salir adelante.

Se puede examinar la naturaleza legal de la descentralización a través de diferentes enfoques del Derecho Público, lo que facilita la comprensión de sus efectos en las áreas constitucional, administrativa y territorial dentro del marco del Estado. Este análisis desde múltiples disciplinas resalta la complejidad de la descentralización, viéndola no solo como un aspecto organizativo, sino como un mecanismo que favorece la distribución del poder público.

El establecimiento de la autonomía territorial es fundamental para asegurar que existan espacios reales de autogobierno en un Estado unificado. Desde esta óptica, la descentralización a nivel constitucional se encuentra vinculada de manera significativa con la estructura territorial del Estado, así como con la distribución del poder político y la implicación de los ciudadanos. Es importante señalar que la delegación de competencias debe ir acompañada de una capacidad genuina para tomar decisiones en los diferentes niveles territoriales. De lo contrario, otorgar funciones sin la autonomía necesaria para decidir perpetuaría la dependencia del poder central, lo que sería incompatible con los fundamentos de un sistema descentralizado.

La Constitución de la República del Ecuador otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) un grado de autonomía en lo político, administrativo y financiero, permitiéndoles ejercer sus competencias dentro de los parámetros establecidos por la Constitución y la legislación vigente. Esta facultad asegura que las administraciones locales puedan diseñar y llevar a cabo políticas públicas que respondan a las necesidades particulares de sus áreas, todo ello en el contexto de sus funciones y en coordinación con otros niveles de gobierno.

El poder político autónomo da a los gobiernos regionales la capacidad de tomar decisiones en los límites de sus responsabilidades. Así, pueden crear planes para el desarrollo de sus comunidades y establecer políticas públicas que respondan a las demandas de sus habitantes. Esta habilidad refuerza la democracia a nivel local y fomenta una mayor implicación de los ciudadanos en los temas de interés público.

La gestión autónoma brinda a los gobiernos locales la habilidad de estructurar su organización interna y administrar los servicios públicos que les corresponden. A diferencia de los sistemas centralizados, esta habilidad permite que las decisiones sean tomadas por líderes que están más en sintonía con la realidad social y geográfica de cada comunidad. Esto, a su vez, promueve una entrega más eficiente de los servicios públicos y fortalece la capacidad de reacción ante las necesidades locales.

La gestión autónoma brinda a los gobiernos locales la habilidad de estructurar su organización interna y administrar los servicios públicos que les corresponden. A diferencia de los sistemas centralizados, esta habilidad permite que las decisiones sean tomadas por líderes que están más en sintonía con la realidad social y geográfica de cada comunidad. Esto, a su vez, promueve una entrega más eficiente de los servicios públicos y fortalece la capacidad de reacción ante las necesidades locales.

En este contexto, Suing Nagua (2010) señala que es fundamental contar con recursos adecuados para que los gobiernos locales puedan llevar a cabo sus funciones y satisfacer las demandas de la ciudadanía. La fiscalización descentralizada implica que haya transferencias del Presupuesto General del Estado a los gobiernos autónomos descentralizados, las cuales deben ser seguras, automáticas y efectivas en el tiempo.

Según lo señalado por Álvarez (2021), la descentralización puede entenderse como un método de gestión administrativa donde ciertas responsabilidades se delegan a organismos públicos que no pertenecen al gobierno central. Estas instituciones operan con un grado de autonomía que les facilita tomar decisiones independientes dentro de las áreas que les son conferidas por la legislación.

La descentralización debe ser diferenciada de la desconcentración y la delegación. La desconcentración implica una redistribución interna de las funciones dentro de la misma estructura administrativa; mientras que la delegación se refiere a la autorización que un organismo concede a otro para llevar a cabo ciertas atribuciones de manera temporal. A diferencia de la descentralización, la delegación es fundamentalmente revocable y no conlleva una transferencia permanente de poderes.

Ecuador ha cambiado la forma en que reparte su poder desde hace décadas. Las reformas a la Constitución marcaron este camino en distintas épocas. Así, el rol de los municipios y las prefecturas dentro del Estado se definió de otra manera. Es un proceso que no se detiene.

La Constitución Política de 1979 fue un paso significativo en su momento, ya que incluyó una mención clara a la descentralización administrativa, pero su estructura sigue siendo en su mayor parte centralista. Su artículo 118 establecía lo siguiente:

> El Estado busca promover un desarrollo equilibrado en todo su territorio mediante la estimulación de las zonas en situación de dificultad, la distribución de recursos y servicios, la descentralización de las funciones administrativas y la redistribución nacional de competencias, conforme a las divisiones territoriales establecidas (Constitución Política de la República del Ecuador, 1979, art. 118).

Después de eso, la Constitución de 1998 reforzó el proceso de transferencia de responsabilidades a los gobiernos regionales. En comparación con las etapas previas, dio más importancia a la autonomía territorial y a la descentralización como herramientas para mejorar la estructura institucional.

La Constitución de 2008 consolidó la descentralización como un proceso obligatorio y progresivo para todos los niveles del gobierno, superando los modelos previos que se basaban en criterios de voluntariedad y capacidad institucional. En el marco de esta constitución, la Asamblea Nacional aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), publicado en el Registro Oficial Suplemento 303 del 19 de octubre de 2010.El artículo 105 de dicho cuerpo normativo establece:

> La descentralización de la gestión estatal implica la transferencia obligatoria, gradual y final de competencias junto con los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos descentralizados y autónomos (COOTAD, art. 105).

Dicho así, la norma establece claramente las características fundamentales del modelo ecuatoriano de descentralización. Estas características permiten diferenciar el régimen actual de experiencias anteriores que no lograron consolidar una distribución efectiva del poder público.

La primera característica es la obligatoriedad, lo que demuestra que el proceso no depende de la voluntad política del gobierno central ni de acuerdos temporales entre las distintas instituciones del Estado. Su cumplimiento es una exigencia jurídica que se deriva directamente de la Constitución y de la ley.

La progresividad posibilita llevar a cabo el proceso de manera gradual y ordenada. Se añade la necesidad de que los gobiernos locales fortalezcan las capacidades institucionales necesarias para gestionar adecuadamente las competencias que se les transfieren.

La tercera cualidad es la resolución. Así, las competencias transferidas no pueden ser recuperadas de forma arbitraria por el gobierno central. Este elemento garantiza la estabilidad institucional y la seguridad legal en el sistema nacional de competencias. El COOTAD también reconoce de forma clara el propósito de la descentralización. Según lo que señala el artículo 106:

> A través de la descentralización se impulsará un progreso equitativo, solidario y equilibrado en el país, buscando garantizar el buen vivir y la igualdad entre regiones, así como condiciones similares de bienestar en todos los grupos de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y la promoción de los derechos a participar, acercando la gestión a la ciudadanía (COOTAD, art. 106).

Esta norma demuestra que la descentralización busca metas que van más allá de una mera reestructuración administrativa. A busca impulsar el desarrollo regional, fomentar la participación de la ciudadanía y disminuir las desigualdades presentes entre las diversas zonas del país. Desde un enfoque actual, la descentralización está íntimamente ligada a la gobernanza del territorio. En este contexto, la delegación de responsabilidades hacia los niveles más cercanos a la ciudadanía promueve una administración pública más eficaz y una mejor identificación de las demandas sociales.

De igual manera, la descentralización ayuda a consolidar la democracia local, promoviendo la participación de los ciudadanos en los procesos de decisión y la supervisión de las autoridades encargadas de la administración pública. No obstante, la delegación de competencias no siempre viene acompañada de los recursos económicos necesarios ni de las capacidades institucionales apropiadas para asegurar su ejercicio efectivo. Esta restricción puede obstaculizar el logro de los objetivos fijados en la Constitución de la República del Ecuador y en el COOTAD.

Los artículos 105 y 106 del COOTAD indican que una descentralización efectiva necesita la transferencia conjunta de competencias, recursos financieros, materiales, humanos y tecnológicos, así como el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados. La

falta de alguno de estos componentes impacta la efectividad del modelo descentralizado y reduce sus ventajas para la población.

En este contexto, la descentralización representa una institución legal compleja que abarca aspectos constitucionales, administrativos, políticos y territoriales. Su base jurídica se sustenta en la asignación del poder público entre diversos niveles de gobierno que cuentan con autonomía, con el fin de reforzar la democracia, impulsando el desarrollo territorial y facilitando una administración pública efectiva y accesible a la población.

1.1. Descentralización, desconcentración y autonomía.

La estructura administrativa del Estado contemporáneo requiere la adopción de sistemas que faciliten la distribución del ejercicio del poder público de forma eficaz y justa. De acuerdo con esto, la descentralización y la desconcentración han sido vistas como herramientas legales dirigidas a mitigar los efectos adversos que surgen de la excesiva concentración de atribuciones en los órganos centrales del Estado. Ambas entidades intentan conectar la administración pública con los ciudadanos, aunque tienen características y efectos legales diferentes (Aguirre, 2025).

La base de estas formas de gestión administrativa se sustenta en la necesidad de mejorar la eficacia de la acción gubernamental y responder de manera adecuada a las necesidades del territorio. Desde el enfoque del Derecho Administrativo, Santamaría Pastor examina la estructura y las acciones de las administraciones públicas como aspectos esenciales para entender el desempeño de la función administrativa y su conformidad con el ordenamiento jurídico.

La descentralización y la desconcentración, en cambio, son métodos de organización administrativa que facilitan la distribución del ejercicio de las competencias públicas. No obstante, ambas figuras muestran diferencias legales significativas: la descentralización implica la asignación de poderes a otras entidades públicas con personalidad jurídica propia, mientras que la desconcentración reparte poderes dentro de una misma administración y no crea una entidad jurídicamente autónoma. Esta diferenciación facilita la comprensión de sus impactos en la autonomía, la estructura administrativa y la repartición del poder público (Córdova y Rosas, 2024).

La centralización de las decisiones administrativas en entidades centrales puede provocar lentitud, burocracia y respuestas inadecuadas ante las necesidades locales. Así, el Derecho Público actual ha creado métodos que reparten el ejercicio de funciones y competencias en el seno de la organización estatal. En este sentido, tanto la descentralización como la desconcentración intentan transferir ciertas competencias del núcleo a la periferia. De esta manera, ambas entidades funcionan como instrumentos de distribución del poder público, aunque presentan diferencias significativas en la autonomía de los organismos que obtienen las competencias delegadas.

La descentralización se puede entender como el proceso en el que el Estado cede facultades, recursos y capacidad de decisión a entidades territoriales que poseen autonomía jurídica, política y administrativa. A diferencia de la desconcentración, la descentralización implica una auténtica redistribución del poder público, ya que la entidad receptora lleva a cabo sus funciones a través de órganos propios y sin dependencia jerárquica del órgano que realizó la transferencia (López y Mantuano, 2024).

La descentralización, a su vez, implica la transferencia de ciertas funciones administrativas a órganos subordinados que forman parte de la misma estructura institucional. Por el contrario, las competencias siguen integrando la administración central y son ejercidas por funcionarios que dependen jerárquicamente de la autoridad superior (Mayorga y Alfonso, 2025).

La diferencia fundamental entre las dos figuras se encuentra en el nivel de autonomía presente en el ejercicio de las competencias trasladadas. En la desconcentración hay una dependencia jerárquica del órgano central, mientras que en la descentralización las competencias son ejercidas por entidades autónomas que operan bajo su responsabilidad y dentro del marco de atribuciones que la ley les reconoce. La teoría del derecho identifica un elemento compartido entre las dos entidades: la transferencia de atribuciones en el marco administrativo. La descentralización y la desconcentración conllevan la asignación de funciones a diferentes órganos o entidades. Sin embargo, sus consecuencias legales varían, sobre todo en lo que respecta a la capacidad de actuación y a la existencia de vínculos jerárquicos con la autoridad central.

La desconcentración es una técnica de organización administrativa que asigna competencias a entidades menores dentro de una misma administración pública, manteniendo

la relación jerárquica con los órganos superiores. Se distingue de la descentralización, donde las atribuciones se asignan a otras entidades públicas con personalidad jurídica independiente y autonomía conforme a lo que establece el ordenamiento jurídico. Esta diferenciación facilita entender que, mientras la desconcentración actúa dentro de una estructura administrativa en jerarquía, la descentralización implica una repartición de competencias entre entidades que son jurídicamente distintas (Alvarez, 2025).

En el proceso de desconcentración se pueden reconocer varias características específicas. Según indica la doctrina administrativa, esta modalidad conlleva la delegación de atribuciones a entidades administrativas inferiores, preservando la estructura jerárquica de la institución a la que están afiliadas. Se distingue porque las competencias transferidas se llevan a cabo en representación de la entidad que efectúa la transferencia. Por esta razón, la responsabilidad definitiva sobre las acciones administrativas sigue correspondiendo al ente central del cual dependen los funcionarios desconcentrados.

Otra característica importante consiste en que la desconcentración no requiere la creación de nuevas entidades jurídicas. A diferencia de la descentralización, basta con la existencia de órganos administrativos dependientes que puedan asumir las funciones transferidas dentro de la misma organización institucional. Asimismo, la desconcentración exige la existencia de autorización legal. De ahí que las competencias administrativas únicamente puedan ser transferidas cuando una norma jurídica habilite expresamente dicha posibilidad.

La desconcentración se puede clasificar doctrinalmente en funcional y territorial. La desconcentración territorial implica repartir atribuciones entre entidades de una misma administración pública situadas en diversas áreas geográficas, mientras que la desconcentración funcional implica otorgar competencias según ciertos temas o funciones específicas. En las dos modalidades se preserva la relación de jerarquía en la estructura administrativa. Esta clasificación es tratada por la doctrina del Derecho Administrativo, que diferencia ambas modalidades según el criterio territorial o funcional de asignación de competencias. En el sistema legal ecuatoriano, el artículo 7 del Código Orgánico Administrativo (COA) establece el principio de desconcentración y señala que la función administrativa se lleva a cabo mediante la asignación objetiva de funciones entre entidades de una misma administración pública.

Por su parte, la descentralización presenta características sustancialmente distintas, pues la transferencia de competencias se realiza hacia entidades territoriales autónomas, dotadas de personalidad jurídica propia y capacidad de autogobierno.

En este modelo, las competencias son ejercidas por entidades propias del organismo descentralizado que, a diferencia de lo que sucede en la desconcentración, no están bajo subordinación jerárquica ante el órgano central. La falta de jerarquía está directamente relacionada con la libertad en la toma de decisiones, un factor clave para una adecuada distribución del poder público. Asimismo, se agrega la transferencia de recursos financieros, humanos y materiales, esenciales para que los gobiernos autónomos descentralizados desempeñen las competencias otorgadas de forma eficiente.

La presencia de autonomía es el factor clave que distingue la descentralización de la desconcentración. De acuerdo con la doctrina especializada, la autonomía se refiere a la habilidad de una entidad para tomar decisiones propias en el marco de sus competencias, sin estar sujeta a órdenes jerárquicas de otra autoridad.

Desde el enfoque constitucional, la autonomía se puede concebir como la capacidad otorgada a ciertas entidades territoriales para regir y manejar sus propios temas dentro de los márgenes fijados por la Constitución y la normativa. En consonancia con esto, la autonomía es una garantía institucional diseñada para salvaguardar la capacidad de autogobierno de las entidades territoriales.

En el sistema jurídico ecuatoriano, la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados abarca tres dimensiones interrelacionadas: política, administrativa y financiera. La primera posibilita formular políticas públicas que se alineen con las demandas de cada región. En el área administrativa, se tiene la capacidad de estructurar la organización institucional y manejar los servicios que están bajo su cargo. El componente financiero, a su vez, incluye la existencia de recursos económicos para llevar a cabo las funciones asignadas. No obstante, al delegar responsabilidades sin asegurar los recursos financieros necesarios, la capacidad de gestión de estos gobiernos puede verse restringida, complicando el ejercicio de sus funciones.

Esta medida indicó una inquietud inicial por distribuir geográficamente la acción del Estado. A pesar de que el modelo seguía siendo mayormente centralizado, se empezaba a reconocer la relevancia de fomentar mecanismos de gestión más próximos a la ciudadanía. A

lo largo de las décadas de 1980 y 1990, la discusión sobre la reforma del Estado incluyó nuevos factores vinculados a la descentralización y la desconcentración. En este marco se aprobó la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social de 1997, hitos normativos del proceso anterior a la Constitución de 2008 (Barros, 2025).

Esta norma demuestra la relevancia que el constituyente asignó tanto a la descentralización como a la desconcentración, que se incluyen como principios fundamentales de la administración pública en Ecuador. El Código Orgánico Administrativo establece claramente el principio de desconcentración: en su artículo 7, se indica que la actividad administrativa se lleva a cabo mediante la asignación objetiva de funciones entre partes de una misma administración pública, buscando descongestionar y acercar las administraciones a la población (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 7).

La constitución ecuatoriana reparte funciones entre los diversos niveles de gobierno para definir su área de actuación y prevenir la acumulación de responsabilidades en una única entidad. Los artículos 263, 264 y 267 de la Constitución establecen las atribuciones exclusivas de los gobiernos provinciales, municipales y rurales parroquiales, respectivamente. Esta tarea posibilita que cada nivel participe en asuntos relacionados con las particularidades y requerimientos de su zona. La presencia de poderes diferenciados demuestra que la autonomía política y administrativa funciona según las responsabilidades específicas de cada entidad. Así, el modelo constitucional organiza las decisiones territoriales a través de una distribución funcional que facilita el tratamiento de los asuntos públicos desde diversas áreas de gobierno.

En el nivel provincial, la Constitución otorga a estos gobiernos funciones que se centran principalmente en la planificación del desarrollo, la ordenación del territorio y las infraestructuras de carácter provincial. Entre sus funciones se incluyen la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura vial provincial, la gestión ambiental, los sistemas de riego y el impulso de las actividades agropecuarias y productivas (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 263; COOTAD, 2010, artículo. 42). De manera similar, el consejo provincial lleva a cabo funciones normativas en su ámbito mediante la emisión de ordenanzas, lo cual representa una expresión de su poder decisional. Por lo tanto, estas competencias facilitan que la entidad provincial coordine políticas y proyectos que sobrepasan el ámbito netamente local, sobre todo en temas relacionados con la conectividad, la producción y el desarrollo territorial.

Por otro lado, el nivel cantonal centraliza funciones que están directamente relacionadas con la organización y el suministro de servicios en el municipio. El artículo 264 de la Constitución incluye, entre otros aspectos, la planificación del desarrollo cantonal, la regulación del uso y ocupación del suelo, la infraestructura vial urbana, el suministro de agua potable, el sistema de alcantarillado, la gestión de residuos y el control del tránsito y transporte público. Asimismo, el Concejo Municipal tiene la autoridad para emitir ordenanzas y para fijar ciertas tasas y contribuciones dentro del marco legal. Estas funciones evidencian que la autonomía cantonal tiene una faceta fundamentalmente práctica, ya que afecta de manera directa las condiciones de vida de los habitantes. En efecto, su actividad posibilita convertir las decisiones gubernamentales en servicios, normativas y proyectos orientados al territorio.

Las juntas parroquiales rurales representan el nivel de gobierno autónomo descentralizado más próximo a las comunidades rurales. De acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), sus atribuciones incluyen la planificación del desarrollo parroquial y el ordenamiento territorial correspondiente, la realización de obras dentro de su ámbito de competencias y la promoción de la participación ciudadana, en colaboración con los otros niveles de gobierno. En este marco, la participación de los ciudadanos facilita integrar las demandas de las comunidades en los procesos de planificación y gestión pública local. De igual manera, la asignación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno demuestra que sus acciones necesitan sistemas de coordinación interinstitucional para apoyar el logro de objetivos compartidos y el desarrollo del territorio.

1.2. La descentralización en el Derecho Administrativo

El principio de descentralización constituye uno de los pilares fundamentales del Derecho Administrativo contemporáneo, en tanto redefine la forma en que el Estado organiza el ejercicio del poder público y distribuye sus competencias dentro del territorio. En este sentido, la descentralización no se limita a ser una técnica de gestión administrativa, sino que representa un modelo estructural de organización estatal orientado a mejorar la eficiencia, la participación ciudadana y la respuesta institucional frente a las necesidades sociales (Fernádez, 2025).

Desde la perspectiva doctrinal, el principio de descentralización en el Derecho Administrativo se interpreta como un modo de organización del Estado por el que este cede competencias a entidades que gozan de un determinado grado de autonomía en su administración. De este modo, Rodríguez-Camacho (2024) indican que este principio se presenta como una herramienta legal para la organización de la administración pública, enfocada en establecer entidades responsables de llevar a cabo funciones estatales dentro de un marco normativo específico.

> "El principio de descentralización es una manera de organización estatal, conforme a la creación de dependencias para la ejecución de competencias de administración con base a las normativas" (Rodríguez - Camacho, 2024, p.200).

Desde este enfoque, la descentralización ayuda a conectar la gestión estatal con la población, promoviendo la legitimidad institucional y la efectividad en la administración pública. Esta dimensión ayuda a entender que este proceso no se restringe a la asignación técnica de competencias, sino que incluye también elementos políticos y sociales vinculados a la participación ciudadana y a la atención de las necesidades del territorio.

De la misma manera, Erraez et al. (2025) sostienen que la descentralización contribuye a fortalecer la relación entre el ciudadano y las instituciones públicas, generando un mayor nivel de identificación y confianza en el aparato estatal. Por su parte, Bonilla señala que la descentralización implica la transferencia de funciones hacia organismos con personalidad jurídica propia, lo que les permite actuar con autonomía administrativa dentro del ámbito de sus competencias.

> "La descentralización transfiere funciones a entidades con personalidad jurídica propia y autonomía para ejercerlas fuera de la relación jerárquica de la administración central" (Bonilla, 2024).

En este contexto, la descentralización territorial se define como el traspaso de competencias del nivel central del Estado a entidades territoriales como municipios, provincias o regiones, que realizan estas funciones con autonomía funcional y respetando el marco constitucional y legal. Igualmente, Ochoa y Torres (2025) presentan una perspectiva actual del principio de descentralización, al apuntar que este conlleva la expansión de la toma de decisiones hacia organismos autónomos del Estado, posibilitando la convivencia de diversas modalidades de organización descentralizada.

> “La descentralización consiste en un conjunto de acciones tendientes a mejorar y ampliar la base de toma de decisiones, trasladándolo a otras entidades distintas o autónomas del Estado” (Ochoa y Torres, 2025, p. 8).

Desde esta perspectiva, la descentralización no responde a un único modelo rígido, sino que puede adoptar diversas formas según el nivel de autonomía otorgado a las entidades receptoras de competencias. Así, este principio se manifiesta de manera flexible dentro del Derecho Administrativo, adaptándose a las necesidades del Estado y del territorio (Egas, 2005).

En el contexto ecuatoriano, el planteamiento de Suing Nagua resulta pertinente para comprender la relación entre descentralización y organización territorial. Su obra Gobiernos autónomos descentralizados aborda la estructura territorial del Estado, la autonomía y la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno (Suing Nagua, 2010). Desde esta perspectiva, la descentralización territorial adquiere una expresión concreta mediante entidades que ejercen atribuciones propias dentro de una determinada circunscripción, con sujeción a las disposiciones constitucionales y legales que delimitan su actuación.

No obstante, la distribución territorial de las competencias no significa que todas las materias se puedan transferir o ejercer en iguales condiciones, ya que su alcance varía según la naturaleza de cada competencia y los límites fijados en el marco jurídico. Los sectores estratégicos, en particular, están regidos por un régimen constitucional particular, dado que el artículo 313 de la Constitución de la República del Ecuador otorga al Estado la administración, regulación, control y gestión de estos sectores. Es fundamental diferenciar la descentralización territorial de la desconcentración administrativa y analizar las competencias de cada nivel de gobierno de acuerdo con las normas constitucionales y legales pertinentes.

En el contexto ecuatoriano, el desarrollo del modelo de descentralización se debe a varios procesos de cambio constitucional. La Constitución de 1979 representa un precedente en el avance de la organización territorial del Estado, mientras que la Constitución de 1998 incluyó artículos destinados a potenciar la descentralización y la participación de los gobiernos seccionales en la administración pública. Más tarde, la Constitución de 2008 creó un marco legal más extenso para la organización del territorio y la asignación de competencias, y además incluyó la categoría de sectores estratégicos en su artículo 313. Estas transformaciones facilitan

reconocer variaciones en la regulación de la descentralización y en la asignación de responsabilidades dentro de la estructura estatal (Cabascango et al., 2024).

A pesar de los avances normativos, la implementación de la descentralización en el Ecuador enfrenta dificultades relacionadas con la distribución de los recursos públicos, la concentración de los ingresos fiscales en el gobierno central y las capacidades institucionales de los gobiernos territoriales. Estas limitaciones pueden afectar el ejercicio efectivo de la autonomía y el cumplimiento de las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno.

Capítulo II

2. La descentralización en el ordenamiento jurídico ecuatoriano

La descentralización es un principio esencial en la organización territorial del Estado, dirigido a repartir competencias entre el Gobierno Central y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Este modelo pretende asegurar la independencia política, administrativa y financiera de los diversos niveles de gobierno, para que cada uno realice las funciones que la Constitución y la ley le otorgan dentro de su respectiva área de competencia (López y Mantuano, 2024).

La Constitución de la República del Ecuador establece un sistema de competencias que define las facultades de los diferentes niveles de gobierno. En este contexto, los Gobiernos Autónomos Descentralizados llevan a cabo su potestad normativa en el ámbito de sus atribuciones y de acuerdo con la Constitución y la ley. Con relación a esto, Mafla (2022), en su charla con Fernando Mafla Lalama, discute los retos que enfrenta el proceso de descentralización en Ecuador. Esta visión facilita situar la relevancia de la distribución de funciones y de la independencia de los gobiernos locales dentro de la estructura del Estado.

> "El régimen de competencias exclusivas establece un límite a la capacidad normativa unilateral de cualquiera de las entidades gubernamentales, especialmente del Estado central, ya que no podría infringir las competencias que la Constitución asigna, de manera exclusiva, a los GADs" (Marcheco, 2023, p.10).

De acuerdo con lo mencionado, la descentralización no debe concebirse únicamente como el traspaso de responsabilidades administrativas del Gobierno Central a los gobiernos autónomos descentralizados. Asimismo, conlleva una repartición del poder normativo, de tal forma que cada nivel de gobierno ejerce sus facultades dentro de los parámetros fijados por la Constitución y la ley vigente (Cabascango, 2024). Así, las interacciones entre las regulaciones propuestas por los diferentes niveles de gobierno se organizan fundamentalmente a través del principio de competencia y no solo por el principio de jerarquía normativa.

Así, el sistema legal ecuatoriano concede a la descentralización el carácter de un recurso que refuerza la autonomía territorial y fomenta una gestión pública más eficaz, accesible para la población y respetuosa del esquema constitucional de competencias. Este modelo, además

de promover un desarrollo equilibrado del territorio, ayuda a asegurar la seguridad jurídica y la coordinación entre los diversos niveles de gobierno, según lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

En este contexto, la distribución de competencias muestra variaciones dependiendo del ámbito territorial. Las administraciones provinciales centralizan sus funciones esencialmente en la planificación del desarrollo provincial, la infraestructura rural, el riego, la gestión ambiental y el impulso de las actividades productivas; las administraciones municipales y metropolitanas llevan a cabo competencias relacionadas con el ordenamiento del territorio, el uso y ocupación del suelo, la infraestructura urbana, los servicios públicos y otros temas propios de la gestión cantonal; mientras que las juntas parroquiales rurales realizan funciones vinculadas con la planificación parroquial, la participación ciudadana y la gestión de actividades y servicios en su área. Esta organización facilita distinguir las responsabilidades de cada nivel y previene que la descentralización resulte en una duplicación de funciones (Finot, 2001).

En cambio, la descentralización regional es una de las formas contempladas por la Constitución, a través de la formación de regiones autónomas compuestas por provincias. No obstante, este nivel territorial aún no se ha materializado en el Ecuador. Su creación implica un procedimiento que incluye la iniciativa de los gobiernos provinciales, la redacción del proyecto de ley de regionalización, la aprobación legislativa y la realización de una consulta popular en las provincias afectadas. Por lo tanto, su falta no indica que el modelo constitucional carezca de una dimensión regional, sino que muestra que esta manera de organización territorial aún está por implementarse. La complicación del proceso, la exigencia de consensos entre las provincias y los requisitos políticos, administrativos y territoriales necesarios para su creación han obstaculizado hasta el momento su realización.

2.1. **Antecedentes de la organización territorial del Ecuador**

La distribución territorial del Ecuador ha avanzado de forma gradual debido a los cambios políticos, administrativos y constitucionales que han influido en la historia del país. Desde la época colonial, el área fue gestionada bajo un esquema centralizado, donde las decisiones sobre el gobierno y la administración se centralizaban en las autoridades impuestas por la Corona española. Luego de la independencia y el establecimiento de la República del

Ecuador en 1830, se mantuvo una organización político-administrativa dividida en provincias, cantones y parroquias, marcada por una notable dependencia del Gobierno Central (Páez, 2024).

Con el paso del tiempo, las necesidades de desarrollo de las diferentes regiones del país evidenciaron las limitaciones del modelo centralizado, debido a que las decisiones administrativas y la distribución de los recursos respondían principalmente a políticas nacionales, sin considerar plenamente las particularidades de cada territorio. En este contexto, las reformas constitucionales impulsaron un proceso gradual de fortalecimiento de los gobiernos locales y de reconocimiento de su autonomía para atender las necesidades de sus respectivas circunscripciones.

Igualmente, la Constitución de 1979 fue un progreso significativo al aceptar la función de los gobiernos seccionales en la gestión del territorio. Luego, la Constitución de 1998 consolidó el proceso de descentralización al aumentar competencias y fomentar una gestión pública más accesible a la ciudadanía. En 2008, la Constitución de la República del Ecuador modificó la estructura territorial del Estado al implementar un modelo descentralizado basado en la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), junto con un sistema de distribución de funciones entre los diversos niveles de gobierno (Ramón et al., 2026).

Igualmente, la vivencia de áreas como la Amazonía evidenció las complicaciones del sistema centralizado. A lo largo de gran parte de su historia, las decisiones sobre la ocupación, el desarrollo y la utilización de sus recursos fueron tomadas por el Gobierno Central, mientras que la participación de las autoridades locales fue restringida. Por lo tanto, esta circunstancia puso de manifiesto la urgencia de reforzar la organización territorial a través de métodos que posibilitaran una mayor independencia de los gobiernos locales y una planificación más alineada con las particularidades y requerimientos de cada territorio.

Por consiguiente, los antecedentes de la organización territorial del Ecuador reflejan una transición desde un sistema altamente centralizado hacia un modelo descentralizado, cuyo propósito es fortalecer la autonomía territorial, mejorar la gestión pública y promover un desarrollo equilibrado entre las distintas regiones del país. Este proceso se consolidó con la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

(COOTAD), que desarrolla el régimen constitucional de organización territorial y define las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados (Valdieso, 2025).

2.2. El Estado unitario y la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados

El Estado ecuatoriano se caracteriza por mantener una estructura unitaria, en la cual existe un único centro de soberanía y una Constitución que establece la organización general del poder público. Sin embargo, esta unidad estatal no implica una concentración absoluta de las competencias administrativas en el Gobierno Central, debido a que el modelo constitucional ecuatoriano incorpora un sistema de descentralización territorial que reconoce autonomía a los gobiernos autónomos descentralizados (Silva et al., 2024).

Según el primer artículo de la Constitución de Ecuador (2008), Ecuador es un Estado que se organiza como una república y opera de forma descentralizada. Es un país plurinacional, intercultural, laico, soberano, independiente, unitario, democrático y constitucional de justicia y derechos. La descentralización, en este contexto, es un medio para repartir las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno con el fin de hacer más fácil la gestión pública según las especificidades de cada territorio. Según indican Balseca y Viñachi (2025), este procedimiento debe interpretarse dentro del marco de un Estado unitario, por lo que el hecho de que se asignen competencias a los gobiernos autónomos descentralizados no implica la separación de la unidad territorial o de la soberanía nacional.

En el artículo 238 de la Constitución ecuatoriana (2008) determina que los gobiernos autónomos descentralizados tienen autonomía en lo político, administrativo y financiero; además, su desempeño se basa en principios como la integración, la participación ciudadana, la equidad interterritorial, la subsidiariedad y la solidaridad. Esta autonomía les permite manejar sus propios intereses dentro del marco de las competencias que la ley y la Constitución les confieren.

En otras palabras, la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados no implica independencia del Estado central, sino la capacidad jurídica para ejercer sus competencias y gestionar los asuntos propios de sus respectivas circunscripciones territoriales. De este modo, la descentralización ecuatoriana permite distribuir el poder público entre los distintos niveles de gobierno, preservando la unidad del Estado y garantizando el ejercicio de la autonomía territorial dentro del marco constitucional y legal (Vivanco, 2002).

El artículo 239 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) dispone que la ley pertinente dictará el régimen de los gobiernos autónomos descentralizados, que definirá un sistema nacional de competencias obligatorio y gradual, además de los procedimientos para compensar las disparidades territoriales en el proceso de desarrollo. De acuerdo con esta medida, la distribución de competencias debe estar conectada con los métodos de coordinación entre las diversas instancias gubernamentales para lograr una administración pública que sea consistente con la organización territorial del Estado.

El artículo 240 también establece que los gobiernos autónomos descentralizados de distritos metropolitanos, provincias, regiones y cantones tienen el poder de legislar dentro de sus jurisdicciones territoriales y competencias. Por otro lado, las juntas parroquiales rurales tienen facultades reglamentarias. Esto evidencia que la autonomía territorial incluye también un aspecto normativo, lo cual permite a las administraciones locales regular lo que les corresponde en su territorio.

2.3.**Competencias exclusivas y concurrentes**

La distribución de competencias constituye uno de los elementos esenciales del modelo de descentralización previsto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, ya que permite delimitar las funciones y responsabilidades correspondientes a cada nivel de gobierno. En este sentido, Marcheco (2023) analiza la descentralización ecuatoriana desde la relación entre su configuración jurídica y su aplicación práctica, lo que permite examinar la importancia de la distribución competencial en la organización territorial del Estado.

Las competencias exclusivas pertenecen a un único nivel de gobierno, el cual está determinado por la ley o la Constitución, sin que esto signifique que no se pueda gestionar simultáneamente en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico. Según el artículo 114 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010), estas competencias solo las ejerce el nivel de gobierno al que se le han asignado, sin que esto impida la gestión simultánea en la prestación de servicios públicos y actividades de cooperación y complementariedad entre los diferentes niveles. A su vez, el artículo 115 describe las competencias concurrentes como aquellas que pertenecen a múltiples niveles de gobierno según la materia o sector, lo cual requiere que se utilicen mecanismos de cooperación e intercoordinación entre instituciones. Esta distinción ayuda a entender que la distribución de competencias no implica el aislamiento de las entidades públicas, sino una

delimitación de responsabilidades que es compatible con la colaboración necesaria para alcanzar los propósitos del Estado.

> Según la doctrina, la distribución de competencias es el elemento esencial de la descentralización en razón de que permite que cada nivel de gobierno pueda ejercer sus atribuciones en un ámbito propio de actuación (Mayorga y Alfonso, 2025).

La Constitución de la República del Ecuador determina las responsabilidades asignadas a cada nivel gubernamental. Específicamente, el artículo 261 determina las atribuciones exclusivas del Estado central, que incluyen la planificación nacional, la política económica y tributaria, las relaciones internacionales y la defensa de la nación, así como otros asuntos que esta disposición menciona expresamente. En cuanto a los gobiernos autónomos descentralizados, aplican las responsabilidades que les corresponden de acuerdo con su nivel territorial, vinculadas a áreas como la planificación territorial, la vialidad, el suministro de ciertos servicios públicos y el desarrollo local, conforme a lo establecido por las leyes y la constitución.

Que existan competencias exclusivas no significa que los niveles de gobierno diferentes operen por sí solos. El artículo 260 de la Constitución indica que, aunque se ejecuten competencias exclusivas, no se impide la administración conjunta en el servicio público ni las tareas de cooperación y complementariedad entre los diversos niveles gubernamentales. En consecuencia, cuando las necesidades colectivas requieren la intervención conjunta de varias entidades públicas, es esencial que exista coordinación interinstitucional. En este contexto, la colaboración posibilita coordinar las acciones institucionales en sus respectivos campos de competencia sin ignorar las responsabilidades asignadas a cada nivel gubernamental (Guillén, 2024).

El artículo 269 de la Constitución establece las funciones del organismo técnico que se encarga de regular el procedimiento y el periodo máximo para traspasar las competencias exclusivas a los gobiernos autónomos descentralizados, además de gestionar las competencias concurrentes y solucionar disputas vinculadas con su ejercicio. El Consejo Nacional de Competencias es el ente que se describe en el artículo 117 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y es este artículo el que establece su naturaleza y sus funciones. Su intervención facilita la transferencia de competencias, fomenta

la coordinación entre los diferentes niveles gubernamentales y ayuda a evitar disputas que surjan de la repartición de responsabilidades. De este modo, el sistema nacional de competencias dispone de mecanismos institucionales destinados a favorecer el ejercicio coordinado de las atribuciones públicas y el funcionamiento del modelo de descentralización ecuatoriano.

2.3.1. Competencias de los gobiernos provinciales.

Según el artículo 42 del COOTAD, tienen atribuciones únicas en lo que respecta a la organización territorial provincial y a la planificación del desarrollo, así como con respecto a la vialidad fuera de las áreas urbanas, a la gestión ambiental, al riego y al impulso de actividades que son productivas (en particular las agrícolas). Estos poderes demuestran que el nivel provincial tiene una función de articulación, ya que sus acciones deben armonizarse con la planificación nacional y con los otros gobiernos territoriales. Además, la aplicación de estas competencias posibilita abordar necesidades que van más allá del ámbito de un cantón individual, sobre todo en lo que respecta a vialidad, producción y uso eficiente de recursos territoriales. Por lo tanto, la autonomía provincial se evidencia en la habilidad de elaborar y aplicar políticas dentro de su ámbito geográfico, a la vez que se observan las competencias que corresponden a los demás niveles gubernamentales.

2.3.2. Competencias de los gobiernos cantonales.

Según el artículo 55 del COOTAD, es responsabilidad de este nivel organizar el desarrollo del cantón y la disposición territorial, controlar la ocupación y el uso de la tierra, llevar a cabo responsabilidades vinculadas con las vías urbanas y gestionar algunos servicios públicos como el agua potable, el alcantarillado y la gestión de desechos. Además, cuenta con competencias en temas de tránsito, transporte por tierra y seguridad en las vías dentro del marco que establece la ley. Esta distribución evidencia que el gobierno municipal es uno de los niveles de gobierno con más contacto directo con la población, ya que sus determinaciones afectan directamente las condiciones de movilidad, habitabilidad y prestación de servicios en el territorio. Por esta razón, la descentralización cantonal cobra un carácter práctico de especial importancia, ya que permite que las necesidades locales sean satisfechas a través de decisiones tomadas en el propio territorio.

2.3.3. Competencias de las juntas parroquiales rurales.

De acuerdo con el artículo 65 del COOTAD, sus competencias abarcan la planificación y el mantenimiento de ciertas infraestructuras parroquiales y espacios, la promoción de actividades productivas a nivel comunitario y la organización de la participación ciudadana. También incluyen las atribuciones que se les asignen por medio de la ley, la Constitución o los mecanismos para coordinarse con otros gobiernos autónomos descentralizados. Su campo de actuación se distingue por la atención a las necesidades particulares de las comunidades rurales y por su participación en procesos de planificación territorial desde una óptica local. Sin embargo, su autonomía debe llevarse a cabo dentro del marco de competencia definido por la ley y mediante la coordinación con los niveles provincial y municipal. Por lo tanto, las juntas parroquiales ejercen una función de proximidad territorial que permite incorporar las necesidades de las comunidades rurales en la administración pública y fortalecer la participación ciudadana.

2.3.4. *Competencias reservadas al Estado central y clasificación de los sectores*.

La descentralización ecuatoriana no implica la transferencia general de todas las competencias estatales hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados, debido a que la Constitución mantiene determinadas materias bajo responsabilidad exclusiva del Estado central.

Los sectores estratégicos, según el artículo 111 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), son aquellos que tienen un impacto significativo en la economía, la sociedad, la política o el medio ambiente del país. La energía en todas sus formas, la biodiversidad, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el agua, el patrimonio genético, el transporte y la refinación de hidrocarburos son algunos de estos sectores. En estas áreas, la definición del modelo de gestión y la rectoría son responsabilidad del Gobierno Central, sin perjuicio de las atribuciones que otros niveles de gobierno puedan ejercer si hay una base constitucional o legal para ello.

Esta regulación permite distinguir entre la titularidad de una competencia y la participación en su gestión. En consecuencia, que un Gobierno Autónomo Descentralizado intervenga en una actividad vinculada con un sector estratégico no significa que haya adquirido la rectoría sobre dicho ámbito. La participación territorial estará condicionada por el modelo de gestión definido por el Estado y por las competencias reconocidas en el ordenamiento

jurídico. Esta precisión resulta fundamental para evitar que la actuación de los gobiernos locales en determinados servicios o actividades sea interpretada automáticamente como una transferencia de competencias.

Por otro lado, los sectores comunes, que están regulados en el artículo 112 del COOTAD, incluyen las zonas donde se pueden implementar diversas etapas de desconcentración o descentralización, considerando la naturaleza del servicio y las características territoriales. Esta categoría es particularmente importante para distinguir las dos figuras jurídicas, ya que la implicación de una entidad territorial en la prestación de un servicio no garantiza, por sí sola, la presencia de descentralización. Por lo tanto, se deben examinar áreas como la educación y la salud teniendo en cuenta las competencias que mantiene el Estado central y aquellas que pueden ser ejercidas por los gobiernos regionales.

2.4. El COOTAD como instrumento de descentralización

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) constituye uno de los principales instrumentos normativos para desarrollar la organización territorial del Estado ecuatoriano y hacer efectiva la descentralización prevista en la Constitución de la República. Su finalidad consiste en regular la organización, las competencias y el funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), así como establecer mecanismos de articulación entre los distintos niveles de gobierno.

El artículo 1, en este contexto, determina la estructura política y administrativa del Estado en el territorio, así como el sistema de los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales. De igual manera, regula el Sistema Nacional de Competencias, la institucionalidad de este, las fuentes de financiamiento y los procedimientos para equilibrar las disparidades en el desarrollo territorial. Estas medidas ofrecen la base legal para la repartición de competencias y la colaboración entre gobiernos.

Es importante también señalar que uno de los propósitos del artículo 2 es fortalecer la independencia política, administrativa y financiera de los GAD, dentro del contexto de la unidad del Estado ecuatoriano. Por lo tanto, la transferencia de competencias tiene como objetivo robustecer la capacidad operativa de los gobiernos territoriales, teniendo en cuenta las necesidades de sus respectivas jurisdicciones y sin comprometer la integridad del Estado.

Otro aspecto relevante consiste en los principios establecidos en el artículo 3, que orientan la organización territorial y el ejercicio de las competencias. Entre ellos se encuentran

la unidad, la solidaridad, la coordinación y corresponsabilidad, la subsidiariedad, la complementariedad, la equidad interterritorial, la participación ciudadana y la sustentabilidad del desarrollo. Estos principios permiten comprender que la autonomía de los GAD no supone una separación del Estado, sino el ejercicio de competencias propias dentro de un marco de cooperación institucional y respeto al ordenamiento jurídico.

El artículo 5, en relación con la autonomía, establece que los niveles de gobierno tienen el derecho y la capacidad efectiva para autogobernarse a través de sus propias normas y órganos dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales. Esta facultad incluye las dimensiones política, administrativa y financiera, que posibilitan a los GAD tomar decisiones, planificar su gestión institucional y gestionar los recursos requeridos para hacer frente a sus responsabilidades, respetando en todo momento lo estipulado por la ley y la Constitución (COOTAD, 2010, art. 5).

A esto se le añade la regulación de las responsabilidades y funciones que corresponden a cada nivel gubernamental. Los artículos 31 y 32 de la Ley de Régimen Municipal determinan, en lo que respecta a los gobiernos autónomos descentralizados regionales, sus funciones y competencias exclusivas. Estas están vinculadas con la gestión de cuencas hidrográficas, el fomento de las actividades productivas, el ordenamiento territorial y la planificación vial regional. Hay que señalar que estas regulaciones tienen un alcance normativo cuya implementación práctica depende de la creación de regiones autónomas, lo cual no ha sucedido en Ecuador. Los artículos 41 y 42, en el contexto provincial, establecen las tareas y atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados a nivel provincial. La organización del crecimiento provincial, la implementación de obras públicas, la administración de las carreteras provinciales y el impulso de actividades productivas son parte de estas normativas.

Para evitar repeticiones, la sección 2.3.1 del capítulo II de este estudio presenta un análisis detallado de las competencias exclusivas que se encuentran en el artículo 42. El análisis permite concluir que este conjunto de regulaciones constituye la base para implementar la descentralización en el Ecuador, ya que define las competencias, principios de organización territorial y condiciones para el ejercicio de la autonomía por parte de los GAD. Sin embargo, el establecimiento de un marco jurídico no garantiza que el modelo descentralizado tenga éxito, ya que su eficacia también depende de los recursos disponibles, la capacidad institucional y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno**.**

Capítulo III

3. Análisis de la eficacia jurídica de la descentralización en el Ecuador

Para evaluar el impacto jurídico de la descentralización en Ecuador, se debe examinar la relación entre el reconocimiento formal de la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), su capacidad real para ejercer sus poderes y los recursos de que disponen para cumplir con sus funciones. Aunque los artículos 238 y 260 de la Constitución establecen las bases de la autonomía territorial y la gestión compartida, su éxito no sólo depende de que existan esas normas jurídicas, sino también de las condiciones institucionales y financieras necesarias para ponerlas en práctica (Mayorga et al., 2025).

En cuanto a la distribución de competencias, el fallo No 30-18-IN/23 del Tribunal Constitucional del Ecuador sirve de referencia fundamental para analizar los límites jurídicos de la descentralización. En esta sentencia, el Tribunal examinó si una disposición transitoria del Código Orgánico de Organización Territorial, La autonomía y la descentralización (COOTAD) son compatibles con las facultades exclusivas otorgadas a los gobiernos regionales autónomos en virtud del artículo 262 de la Constitución y el principio de reserva legislativa. En el análisis constitucional se examina la necesidad de asignar facultades a las GAD para cumplir con las disposiciones constitucionales y jurídicas pertinentes.

Desde el punto de vista jurídico, esta declaración advierte que la descentralización implica algo más que compartir funciones a través de diferentes niveles gubernamentales; también exige la adhesión a los procedimientos y normas que rigen ese intercambio. La reserva jurídica establecida en el párrafo 4 del artículo 132 y en el párrafo 3 del artículo 133 de la Constitución limita la capacidad de asignar o regular poderes mediante instrumentos que carecen de la necesaria capacidad normativa. Por consiguiente, la autonomía territorial debe ejercerse en un marco de competencias legalmente definido, garantizando que los órganos centrales del Estado no pasen por alto la autoridad constitucionalmente reconocida de los gobiernos territoriales. Este caso pone de relieve la importancia del control constitucional para mantener la seguridad jurídica en un marco descentralizado, aunque no establezca por sí mismo el grado en que se cumplen efectivamente todas las competencias de los GCI (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 30-18-IN/23).

Un segundo aspecto que se debe analizar es la repartición de los recursos financieros. Según el artículo 192 del COOTAD, los GAD reciben el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes que se encuentran en el Presupuesto General del Estado. De acuerdo con el mismo régimen, la repartición se realiza de la siguiente manera: 27 % para los gobiernos provinciales, 67 % para los municipales y 6 % para los parroquiales rurales. El artículo 193 establece las reglas para la implementación del Modelo de Equidad Territorial (MET), que distingue entre dos cantidades: A, que se basa en las asignaciones del año 2010, y B, cuyo reparto se guía por criterios constitucionales vinculados a la población, los requerimientos básicos no satisfechos, el esfuerzo administrativo y fiscal y el logro de objetivos, entre otros elementos.

El Informe técnico del Modelo de Equidad Territorial, desarrollado en julio de 2023 por el Consejo Nacional de Competencias, puede ser utilizado para analizar la implementación práctica de este mecanismo. Según este documento, las transferencias para ese año se valoraban en 3.327,49 millones de dólares estadounidenses. No obstante, se había transferido en el primer cuatrimestre USD 821,59 millones, que equivale al 24,7 % de la cantidad anual prevista. Los GAD provinciales recibieron transferencias de USD 234,74 millones, los municipales 528,78 millones y los parroquiales rurales 58,08 millones (Consejo Nacional de Competencias, 2023).

Esas cifras demandan una interpretación específica tanto temporal como legal. Que al acabar abril se hubiera transferido el 24,7 % de la proyección anual no indica, por sí solo, un incumplimiento por parte del Estado, ya que es información parcial de los primeros cuatro meses del año fiscal. Sin embargo, la diferencia entre los montos proyectados y los realmente transferidos muestra la necesidad de analizar la oportunidad de los pagos, su relación con las responsabilidades legales y su impacto en la ejecución del presupuesto de los GAD. Así, para determinar si hubo un impacto en la autonomía financiera, se requeriría comparar estas cifras con los cronogramas de transferencias, las obligaciones pendientes y la ejecución del presupuesto de los gobiernos regionales.

El mismo informe señala una complicación extra vinculada a la actualización de los criterios de distribución. A lo largo de 2023, el CNC registró que continuaba la espera por la información del Ministerio de Transporte y Obras Públicas esencial para calcular el criterio constitucional sobre los kilómetros de vías rurales aplicables a los GAD provinciales. El

documento indica que la revisión de los ponderadores del MET estaba sujeta a la disponibilidad de dicha información y a la realización de un estudio técnico sobre equidad (CNC, 2023).

Este descubrimiento facilita diferenciar entre la presencia oficial de un sistema de distribución y su ejecución administrativa. Si bien el marco legal incluye criterios para guiar la distribución de recursos según las necesidades y características del territorio, su implementación demanda información adecuada, coordinación entre instituciones y adherencia a los procedimientos establecidos. La tardanza registrada en la obtención de información representa, por ende, una restricción operativa del proceso de actualización del modelo. No obstante, no prueba de manera automática que la distribución de recursos fuera ilegal ni que todos los GAD obtuvieron asignaciones inadecuadas; para confirmarlo, sería indispensable analizar los efectos específicos de esa tardanza en los cálculos y en las transferencias pertinentes.

En el marco normativo, la Resolución No. 001-CNC-2020 representa otro instrumento significativo, ya que establece la metodología para evaluar el esfuerzo fiscal de los GAD provinciales y municipales según su capacidad de recaudar. Esta metodología está vinculada a uno de los criterios de distribución del MET y pretende integrar la capacidad de generar ingresos propios en el cálculo de las asignaciones. Su importancia radica en que la independencia financiera no depende únicamente de las asignaciones del Gobierno central, sino también de las competencias legales y de la habilidad administrativa de cada gobierno regional para conseguir y administrar recursos propios.

Sin embargo, contar con una metodología técnica no asegura por sí sola una mayor independencia financiera. Para evaluar su efectividad, sería fundamental comparar los resultados de su implementación con los ingresos reales recaudados por los GAD, su capacidad tributaria y las variaciones entre regiones. Así, la resolución se presenta como un instrumento normativo para dirigir la asignación de recursos, sin embargo, la valoración de sus resultados requiere datos presupuestarios y fiscales adicionales (CNC, 2020).

En total, la evidencia analizada facilita reconocer tres aspectos de la eficacia legal de la descentralización en Ecuador. La primera se refiere a la dimensión normativa, que requiere una asignación de competencias de acuerdo con la Constitución y la ley, como se evidencia en el análisis de la Sentencia No. 30-18-IN/23. La segunda dimensión es la institucional, vinculada a la coordinación y a la accesibilidad de información requerida para implementar los

mecanismos de distribución de recursos. La tercera dimensión es la financiera, que implica analizar tanto las asignaciones contempladas en la normativa como las transferencias reales y la habilidad de los GAD para llevar a cabo sus presupuestos.

En consecuencia, la evidencia revisada sostiene que Ecuador posee instrumentos constitucionales, legales y administrativos que aseguran la descentralización, aunque también muestra que su efectividad real está condicionada a factores que no se limitan al reconocimiento formal de la autonomía. Las dificultades de coordinación registradas en la actualización del MET y la necesidad de comprobar la oportunidad de las transferencias indican que la seguridad jurídica debe examinarse junto a su ejecución institucional y financiera (Cassagne, 2023). Por lo tanto, no sería preciso declarar que el modelo descentralizado es completamente efectivo ni que es completamente ineficaz basándose en estos datos restringidos. La conclusión fundamentada es que hay una garantía normativa para la autonomía territorial, cuya efectividad debe verificarse a través del análisis de casos, transferencias y resultados específicos del presupuesto.

3.1.Autonomía política, administrativa y financiera de los GAD

La independencia de los gobiernos autónomos descentralizados es un aspecto importante para analizar la eficacia legal del modelo de descentralización en Ecuador, ya que facilita la evaluación de su habilidad para ejercer las competencias asignadas en sus correspondientes territorios. En este contexto, la autonomía no significa separarse del Estado, sino el derecho legal de tomar decisiones y realizar funciones propias dentro de los parámetros fijados por la Constitución y la ley.

El artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador otorga a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) libertad política, administrativa y financiera para llevar a cabo sus funciones en sus territorios correspondientes. La autonomía es un principio esencial para la eficacia de la descentralización, ya que permite a los gobiernos locales tomar decisiones y administrar los asuntos públicos dentro de sus competencias, de acuerdo con la legislación vigente.

En este contexto, la autonomía política implica la habilidad de los GAD para crear políticas públicas que abarquen el territorio, ejercer las competencias normativas conferidas por la Constitución y la ley, y disponer de autoridades elegidas a través de procesos

democráticos. Esta dimensión de la autonomía promueve la creación de respuestas institucionales que se alinean con las características sociales, económicas y culturales de cada región, siempre dentro de los márgenes de competencia fijados por la legislación.

La autonomía administrativa facilita la organización de la estructura interna de los gobiernos descentralizados autónomos y la gestión de los recursos humanos y materiales requeridos para el cumplimiento de sus funciones. Bajo este enfoque, la efectividad legal de la descentralización radica, en parte, en que estas entidades cuenten con la capacidad institucional adecuada para desempeñar correctamente las competencias que se les han confiado (Quiroz et al., 2021).

Asimismo, la autonomía financiera representa un elemento importante para analizar el desempeño del modelo descentralizado. A pesar de que la Constitución otorga a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) el derecho de gestionar sus recursos y recibir fondos del Estado, las variaciones en su capacidad económica pueden restringir el ejercicio de las funciones que les corresponden. Por lo tanto, la existencia de financiamiento adecuado es crucial para que la descentralización vaya más allá de su aceptación formal y se convierta en una habilidad real para la gestión territorial.

De acuerdo con el artículo 260 de la Constitución, el que las competencias sean exclusivas no impide que se realicen gestiones simultáneas. Esto demuestra que la autonomía de los GAD opera dentro de un marco sistemático. Cada nivel territorial posee atribuciones concretas; no obstante, deben trabajar en conjunto cuando sea necesario para la provisión de servicios públicos o la implementación de políticas.

Así, los gobiernos municipales y los gobiernos parroquiales rurales ejercen las funciones que les confiere la Constitución de la República del Ecuador. El artículo 264 estipula que las atribuciones exclusivas de los municipios abarcan, entre otros aspectos, la organización del desarrollo cantonal, la regulación del uso y la ocupación del terreno, así como la provisión de algunos servicios públicos. El artículo 267 establece que los gobiernos parroquiales rurales cuentan con responsabilidades vinculadas a la planificación del desarrollo parroquial, la realización de obras en su jurisdicción y la promoción de actividades productivas y comunitarias.

El COOTAD, conforme a las normativas constitucionales, establece el proceso mediante el cual se implementa la descentralización a través del Sistema Nacional de

Competencias. Los artículos 105 y siguientes tratan sobre aspectos vinculados a este proceso y la delegación de competencias del Gobierno Central a los gobiernos autónomos descentralizados, teniendo en cuenta que esta delegación debe ir acompañada de los recursos requeridos para su correcta ejecución.

Desde una óptica doctrinal, Manobanda et al. (2025) vinculan la descentralización con el ejercicio de decisiones por parte de organizaciones estatales independientes. Este método facilita entender que los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) necesitan poseer la capacidad propia de actuar para llevar a cabo las competencias que les corresponden. En este contexto, la descentralización implica mover competencias y poderes decisionales desde el nivel central hacia los gobiernos locales, conforme al marco constitucional y legal vigente.

3.2. Desafíos para la consolidación del modelo descentralizado

En el contexto institucional, el Índice de Capacidad Operativa del Consejo Nacional de Competencias (CNC) es una herramienta que permite analizar aspectos vinculados con la planificación del territorio, la gestión de recursos financieros y la participación de la ciudadanía. Su estudio facilita la identificación de posibles variaciones en las competencias de gestión de los GAD, aunque para evaluar la magnitud de dichas desigualdades es fundamental analizar los resultados correspondientes a los diferentes niveles de gobierno y regiones.

En el sector financiero, el Modelo de Equidad Territorial (MET) es un método para la distribución de recursos cuya efectividad se basa en la disponibilidad de datos y en la colaboración entre las instituciones encargadas. El informe del CNC (2023) proyectó transferencias anuales de USD 3.327,49 millones y documentó USD 821,59 millones en los primeros cuatro meses de ese año. Estas cifras reflejan la discrepancia entre la proyección anual y las transferencias totales en el periodo examinado, pero no permiten determinar aisladamente que hubo un incumplimiento de las obligaciones del estado.

Por tanto, uno de los desafíos consiste en verificar la oportunidad de las transferencias mediante su contraste con los calendarios de pago y la ejecución presupuestaria de los GAD. Asimismo, resulta necesario evaluar las capacidades institucionales de los gobiernos territoriales para determinar si cuentan con condiciones suficientes para ejercer sus competencias. Estos elementos permiten distinguir entre las dificultades derivadas de la coordinación administrativa, las limitaciones financieras y las diferencias en la capacidad de gestión.

3.3. Valoración jurídica de la eficacia de la descentralización

El estudio efectuado permite concluir que la efectividad jurídica de la descentralización en Ecuador depende de la conexión entre el reconocimiento constitucional de la autonomía, la asignación de competencias y las condiciones institucionales y financieras requeridas para su ejercicio. La Sentencia No. 30-18-IN/23 subraya la relevancia del control constitucional para asegurar que la asignación de competencias cumpla con el marco legal, en tanto que los resultados evaluados del Modelo de Equidad Territorial evidencian la urgencia de mejorar la coordinación institucional y revisar la oportunidad de las transferencias financieras.

En consecuencia, la eficacia jurídica de la descentralización debe valorarse considerando tanto la validez de las disposiciones que regulan las competencias como su implementación administrativa y financiera. Esta valoración permite identificar la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional, mejorar el seguimiento de las transferencias y evaluar las capacidades de gestión de los gobiernos territoriales.

.

Capítulo IV

4. Propuestas para fortalecer la descentralización en el Ecuador

Identificación de las principales dificultades del modelo de descentralización.

El análisis desarrollado en el capítulo III permite identificar que los principales desafíos de la descentralización ecuatoriana se relacionan con la aplicación efectiva de las competencias, la coordinación institucional, la disponibilidad de recursos financieros y las capacidades administrativas de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Aunque la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) reconocen la autonomía territorial, su ejercicio requiere condiciones que permitan cumplir las responsabilidades asignadas.

En el ámbito financiero, el informe técnico del Consejo Nacional de Competencias (CNC, 2023) estimó transferencias del Modelo de Equidad Territorial por USD 3.327,49 millones para ese año y registró USD 821,59 millones durante el primer cuatrimestre. Estas cifras no demuestran por sí mismas un incumplimiento estatal, pero justifican la necesidad de fortalecer el seguimiento de las transferencias y contrastar los desembolsos con los calendarios de pago y la ejecución presupuestaria de los GAD.

Esta problemática también ha sido abordada por Ortega y Moreno (2022), quienes estudian las diferencias en la capacidad de los municipios ecuatorianos para generar ingresos propios y el efecto redistributivo de las transferencias intergubernamentales. A partir de estas consideraciones, se propone fortalecer la administración tributaria local, actualizar los catastros, mejorar los sistemas de recaudación y promover mecanismos de asistencia técnica para los gobiernos con menores capacidades financieras.

En el ámbito institucional, el Índice de Capacidad Operativa del CNC permite evaluar la planificación territorial, la gestión financiera y la participación ciudadana. Por ello, se propone utilizar sus resultados para identificar necesidades específicas de capacitación y asistencia técnica, priorizando a los GAD que presenten mayores dificultades en estos componentes.

En consecuencia, el fortalecimiento de la descentralización debe orientarse a reducir la distancia entre la autonomía reconocida jurídicamente y las condiciones materiales necesarias para ejercerla, sin presumir que todos los gobiernos territoriales presentan las mismas dificultades.

4.2. Los desafíos que determina la regionalización.

La regionalización constituye un mecanismo constitucional para promover la planificación conjunta y la integración territorial. Los artículos 244 y 245 de la Constitución establecen los requisitos y el procedimiento para conformar regiones autónomas, mientras que el artículo 246 regula aspectos relativos a sus estatutos de autonomía.

Sin embargo, la materialización de este nivel de gobierno requiere evaluar la viabilidad institucional, económica y administrativa de las provincias interesadas. La conformación regional debe sustentarse en estudios que identifiquen las necesidades compartidas, las posibles ventajas de la cooperación territorial, los costos de funcionamiento y las competencias que podrían gestionarse de manera coordinada.

Por ello, se propone que los gobiernos provinciales interesados desarrollen estudios de factibilidad que incluyan proyecciones presupuestarias, análisis de infraestructura, identificación de actividades económicas complementarias y evaluación de los posibles efectos sobre la prestación de servicios públicos. Estos estudios deben considerar también la participación ciudadana y los mecanismos constitucionales de aprobación.

Asimismo, resulta necesario establecer mecanismos de coordinación entre los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales rurales para evitar duplicidades administrativas y facilitar la planificación supraprovincial. La regionalización debe evaluarse como una alternativa de organización territorial cuya viabilidad requiere sustento técnico, financiero y democrático, no como una solución automática a las desigualdades territoriales

4.3. Propuestas para fortalecer la coordinación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

La evidencia examinada en el capítulo III demuestra la importancia de mejorar la coordinación institucional para aplicar los mecanismos de distribución de competencias y recursos. En particular, las dificultades documentadas por el CNC (2023) en la obtención de información necesaria para actualizar criterios del Modelo de Equidad Territorial evidencian la necesidad de fortalecer el intercambio de información entre las instituciones públicas involucradas.

En este sentido, se propone establecer mesas técnicas permanentes entre el Gobierno Central y los GAD para coordinar la planificación, revisar las dificultades en el ejercicio de las competencias y establecer compromisos institucionales verificables. Cada mesa debería contar con responsables designados, plazos de cumplimiento e indicadores que permitan evaluar los resultados alcanzados.

Asimismo, se recomienda implementar un sistema de seguimiento de las transferencias del Gobierno Central que permita consultar los montos programados, los desembolsos efectuados y las obligaciones pendientes, cuando corresponda. Este mecanismo facilitaría la identificación oportuna de posibles retrasos y permitiría distinguir entre problemas de programación, dificultades administrativas y eventuales incumplimientos jurídicos.

Ter-Minassian (2020) destaca la importancia de la cooperación fiscal intergubernamental para mejorar la prestación de servicios, la administración de transferencias y la capacidad de los gobiernos subnacionales para generar ingresos propios. En consecuencia, se propone fortalecer el papel técnico del CNC en el seguimiento de las competencias y en la promoción de acuerdos de cooperación, respetando las atribuciones legales de cada institución.

4.4. Estrategias para mejorar la prestación de los servicios públicos a nivel local.

El fortalecimiento de los servicios públicos debe responder a las capacidades institucionales y financieras identificadas en el capítulo III. La asignación de competencias a los GAD requiere que estos dispongan de instrumentos de planificación, recursos suficientes y mecanismos de evaluación que permitan verificar el cumplimiento de sus responsabilidades.

En primer lugar, se propone vincular los planes de desarrollo y ordenamiento territorial con una programación presupuestaria que identifique las prioridades de inversión, los plazos de ejecución y los resultados esperados. Esta vinculación permitiría orientar los recursos disponibles hacia las necesidades prioritarias de cada territorio.

En segundo lugar, se recomienda fortalecer la digitalización de los procedimientos administrativos mediante plataformas de atención ciudadana, sistemas de seguimiento de trámites y herramientas de acceso a información pública. Su implementación debe considerar las capacidades tecnológicas de cada GAD y las necesidades de las personas que enfrentan dificultades de acceso digital.

En tercer lugar, se propone establecer indicadores de cobertura, continuidad, oportunidad y calidad de los servicios. La evaluación periódica de estos indicadores permitiría identificar deficiencias y formular medidas correctivas. Además, la publicación de resultados favorecería la transparencia y la rendición de cuentas.

Estas estrategias deben acompañarse de asistencia técnica para los gobiernos con mayores limitaciones administrativas, de modo que las diferencias territoriales no se traduzcan en desigualdades persistentes en el acceso a los servicios públicos.

4.5. Mecanismos de gestión y autogestión para fortalecer la prestación de servicios públicos.

El fortalecimiento de la autonomía financiera requiere mejorar tanto la administración de los recursos transferidos como la generación de ingresos propios. Ortega y Moreno (2022) examinan las diferencias en la capacidad de recaudación municipal en Ecuador, lo que respalda la conveniencia de adoptar medidas ajustadas a las condiciones económicas y administrativas de cada territorio.

En este ámbito, se propone actualizar los catastros, modernizar los sistemas de recaudación y desarrollar mecanismos de recuperación de cartera vencida, respetando las garantías legales de los contribuyentes. Estas medidas deben acompañarse de una planificación que vincule los ingresos obtenidos con las competencias y los servicios que corresponde financiar a cada GAD.

En cuanto a la gestión de los servicios, el COOTAD contempla diferentes modalidades, cuya selección debe responder a la naturaleza de la competencia y a las condiciones técnicas, financieras y jurídicas de cada entidad. La gestión directa puede ser adecuada cuando el GAD dispone de capacidades suficientes; las empresas públicas pueden constituir una alternativa para actividades que requieren estructuras especializadas, mientras que las mancomunidades y los consorcios permiten compartir recursos y capacidades entre gobiernos territoriales.

La contratación, la delegación y las empresas de economía mixta deben analizarse conforme a sus respectivos requisitos legales, sin confundirlas con la generación de ingresos propios. En todos los casos, la modalidad seleccionada debe preservar el interés público, la continuidad del servicio, la transparencia y los mecanismos de control.

4.6. Criterios para seleccionar la modalidad de gestión más adecuada

La selección de una modalidad de gestión debe sustentarse en una evaluación previa que permita comparar sus costos, beneficios, riesgos y efectos sobre la ciudadanía. Por ello, se propone que los GAD utilicen una matriz de evaluación que considere, al menos, los siguientes criterios: costo de prestación, cobertura, calidad, capacidad institucional, sostenibilidad financiera y protección del interés público.

En relación con los costos, deben analizarse las necesidades de inversión, el mantenimiento, el personal y los gastos operativos. Respecto de la cobertura y la calidad, se deben establecer indicadores verificables que permitan determinar si la modalidad elegida responde a las necesidades de la población.

La capacidad institucional también debe considerarse antes de asumir directamente un servicio o establecer una estructura especializada. Cuando existan limitaciones técnicas o administrativas, el GAD deberá valorar las alternativas de cooperación permitidas por la ley, sin desconocer las competencias y responsabilidades que le corresponden.

Finalmente, la decisión debe incluir una evaluación de sostenibilidad financiera y mecanismos de seguimiento posterior. Esto permitiría comprobar si la modalidad seleccionada alcanza los resultados previstos y adoptar medidas correctivas cuando existan deficiencias.

En síntesis, las propuestas de este capítulo responden a los hallazgos relativos a la coordinación institucional, el financiamiento y las capacidades administrativas de los gobiernos territoriales. Su aplicación debe acompañarse de indicadores, plazos y mecanismos de evaluación para determinar si contribuyen efectivamente al fortalecimiento de la descentralización en el Ecuador.

4.7. Recomendaciones para optimizar la gestión de competencias y recursos.

La consolidación de la descentralización en el Ecuador requiere fortalecer los mecanismos de planificación, asignación y seguimiento de las competencias transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Como se expuso en el capítulo III, la aplicación efectiva de la autonomía depende no solo de su reconocimiento constitucional, sino también de la disponibilidad de recursos y de las capacidades institucionales necesarias para cumplir las responsabilidades asignadas.

En primer lugar, se propone que el Consejo Nacional de Competencias y las instituciones involucradas fortalezcan los mecanismos de seguimiento de las transferencias de competencias, verificando que estas se acompañen de los recursos financieros, técnicos y administrativos que correspondan conforme al ordenamiento jurídico. Para ello, resulta conveniente establecer procedimientos de evaluación que permitan identificar oportunamente las limitaciones que afecten el ejercicio de las competencias.

En segundo lugar, se recomienda mejorar la planificación financiera de los GAD mediante el seguimiento periódico de las transferencias estatales, la actualización de los sistemas de recaudación y el fortalecimiento de la administración de los ingresos propios. Estas medidas deben aplicarse respetando los principios de equidad y solidaridad territorial, con el propósito de contribuir a la sostenibilidad financiera de los gobiernos locales sin profundizar las desigualdades entre territorios.

En tercer lugar, se propone establecer indicadores de gestión que permitan evaluar el cumplimiento de las competencias, la ejecución presupuestaria y la calidad de los servicios públicos. La información obtenida debería utilizarse para identificar dificultades institucionales, orientar la asistencia técnica y adoptar medidas correctivas basadas en resultados verificables.

Finalmente, se recomienda fortalecer la coordinación entre el Gobierno Central y los GAD mediante mecanismos de intercambio de información, seguimiento de compromisos y evaluación conjunta de las políticas públicas. Estas acciones permitirían mejorar la articulación institucional y facilitar la identificación de soluciones frente a las dificultades administrativas y financieras que limiten el ejercicio de las competencias.

En consecuencia, la optimización de la descentralización requiere medidas de gestión verificables que articulen las competencias atribuidas, los recursos disponibles y los resultados obtenidos. Su implementación debe evaluarse periódicamente para determinar si contribuye a fortalecer la autonomía territorial y mejorar la prestación de los servicios públicos.

Conclusiones

La investigación permitió examinar la eficacia jurídica del principio de descentralización territorial en el Ecuador a partir de su regulación constitucional y legal, el análisis de una decisión de la Corte Constitucional y la revisión de información financiera del Consejo Nacional de Competencias (CNC). Los resultados permiten establecer que el ordenamiento jurídico reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD); sin embargo, la efectividad de este reconocimiento también depende de las condiciones institucionales y financieras necesarias para ejercer las competencias asignadas. La evidencia examinada permite identificar aspectos que requieren seguimiento, aunque no resulta suficiente para determinar el grado de eficacia de la descentralización en todos los territorios del país.

En relación con los fundamentos teóricos, se estableció que la descentralización constituye una forma de organización estatal mediante la cual se distribuyen competencias y facultades de decisión entre diferentes niveles de gobierno, dentro del principio de unidad del Estado. A diferencia de la desconcentración, que distribuye funciones dentro de una misma estructura administrativa, la descentralización reconoce atribuciones propias a los gobiernos territoriales. En consecuencia, su eficacia requiere no solo competencias jurídicamente definidas, sino también condiciones que permitan ejercerlas de manera efectiva.

Respecto de la regulación constitucional y legal, se identificó que la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establecen las bases para distribuir las competencias entre los distintos niveles de gobierno. El análisis de la Sentencia No. 30-18-IN/23 permitió examinar la importancia del control constitucional para garantizar que la regulación de las competencias respete las disposiciones constitucionales y legales aplicables. Este resultado evidencia la relevancia de la seguridad jurídica en el funcionamiento del modelo descentralizado, aunque no permite establecer por sí solo el cumplimiento de todas las competencias atribuidas a los GAD.

En cuanto a la dimensión financiera, el informe técnico del Modelo de Equidad Territorial de 2023 estimó transferencias anuales por USD 3.327,49 millones y registró USD 821,59 millones durante el primer cuatrimestre. Asimismo, el documento identificó dificultades relacionadas con la disponibilidad de información necesaria para actualizar

determinados criterios de distribución. Estos hallazgos justifican la necesidad de examinar la oportunidad de las transferencias y fortalecer la coordinación interinstitucional. No obstante, las cifras correspondientes al primer cuatrimestre no demuestran por sí solas un incumplimiento estatal ni permiten afirmar que todos los GAD experimentaron insuficiencia financiera. De igual manera, la falta de constitución de regiones autónomas evidencia que este componente de la organización territorial previsto en la Constitución todavía no se ha materializado.

.

Recomendaciones

Se recomienda que el Consejo Nacional de Competencias (CNC) fortalezca el seguimiento del ejercicio de las competencias transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), mediante evaluaciones periódicas que permitan identificar limitaciones técnicas, administrativas y financieras. Esta medida responde a la necesidad de distinguir entre el reconocimiento jurídico de las competencias y las condiciones institucionales necesarias para ejercerlas. Asimismo, los resultados del Índice de Capacidad Operativa pueden utilizarse para orientar programas de asistencia técnica y capacitación de acuerdo con las necesidades específicas de cada gobierno territorial.

En el ámbito financiero, es necesario que el ente rector de las finanzas públicas fortalezca los mecanismos de seguimiento y transparencia de las transferencias correspondientes al Modelo de Equidad Territorial (MET), mediante la publicación periódica de los montos programados, los valores transferidos y las obligaciones pendientes. Esta propuesta se relaciona con el informe del CNC de 2023, que registró transferencias por USD 821,59 millones durante el primer cuatrimestre, frente a una estimación anual de USD 3.327,49 millones. Debido a que estas cifras parciales no demuestran por sí solas un incumplimiento estatal, resulta importante disponer de información que permita verificar la oportunidad de los desembolsos y su correspondencia con los calendarios aplicables.

Por su parte, los gobiernos autónomos descentralizados deben fortalecer la planificación financiera y la administración de sus ingresos propios mediante la actualización de catastros, la modernización de los sistemas de recaudación y la evaluación periódica de la ejecución presupuestaria. Estas acciones deben ajustarse a las competencias y facultades legales de cada entidad, considerando sus capacidades económicas y administrativas. Su aplicación contribuiría a mejorar la sostenibilidad financiera de los gobiernos territoriales y a planificar de manera más eficiente la prestación de los servicios públicos bajo su responsabilidad.

De igual manera, el Consejo Nacional de Competencias, en coordinación con las instituciones públicas responsables de proporcionar información territorial, debe establecer mecanismos permanentes de intercambio de datos y coordinación técnica para actualizar los criterios del Modelo de Equidad Territorial. Esta propuesta se fundamenta en la dificultad documentada por el CNC en 2023 para obtener información del Ministerio de Transporte y

Obras Públicas necesaria para calcular el criterio relativo a los kilómetros de vías rurales aplicable a los GAD provinciales. Por ello, conviene establecer responsables institucionales, plazos de entrega y procedimientos de seguimiento que reduzcan las demoras en la disponibilidad de información y faciliten la aplicación de los criterios de distribución.

En el ámbito legislativo, corresponde a la Asamblea Nacional examinar la necesidad de fortalecer las disposiciones relacionadas con el seguimiento y la evaluación del ejercicio de las competencias, cuando la evidencia institucional permita identificar vacíos normativos. Esta actuación debe considerar los principios de seguridad jurídica y distribución constitucional de competencias analizados en la Sentencia No. 30-18-IN/23. Antes de proponer reformas, es necesario determinar si las dificultades identificadas requieren modificaciones legales o si pueden solucionarse mediante una aplicación más efectiva de las disposiciones vigentes.

Bibliografía

Aguirre, D. (2025). Los veto players locales: un análisis de la descentralización en Ecuador. Política, Justicia Social y Gobernanza, 1(2). https://doi.org/10.47189/pjsg.v1i2.59

Álvarez, S. (2021). La paradoja del proceso de descentralización en Ecuador (2010-2016) [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. https://repositorio.uasb.edu.ec/items/a3145381-c3a8-4511-a851-773e9b3c283b

Alvarez, T. (2025). *La desconcentración administrativa: movilidad humana en la zonal 6 del 2007 al 2021.* https://dspace.ucuenca.edu.ec/items/b5aa7a14-7aaa-493f-ad61-e33100e21ec7

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010. https://www.asambleanacional.gob.ec/kichwa/system/files/codigo_organico_de_organizacion_territorial_autonomia_y_descentralizacion.pdf

Asamblea Nacional Constituyente. (1998). Constitución Política de la República del Ecuador. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0061.pdf

Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008. https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/constitucion-de-la-republica-del-ecuador

Balseca, G., & Viñachi, H. (2025). Desafíos constitucionales de la descentralización administrativa en Ecuador: autonomías y control jurídico. Revista Científico-Académica Multidisciplinaria, 10(5). https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/9600/pdf

Barros, K. (2025). La organización territorial, la estructuración del sistema de ordenamiento territorial y la disciplina urbanística en el Ecuador. Revista Jurídica Crítica Y Derecho, 6(10), 41–54.https://doi.org/10.29166/cyd.v6i10.6999

Bonilla F., A. A. (2024). Impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa en los GAD del Ecuador [Trabajo de titulación, Universidad Nacional de Chimborazo]. http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/14477

Cabascango, G., Paucar, S., Quilca, J., & Chamorro, D. (2024). Derecho Constitucional y Descentralización en Ecuador. Revista Arbitrada De Ciencias Jurídicas Y Sociales: 3(especial 3 UNIANDES), 345-351. https://doi.org/10.62574/0nv26w97

Consejo Nacional de Competencias (2023). Modelo de Equidad Territorial en la provisión de bienes y servicios MET. https://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2024/05/Informe-Modelo-de-Equidad-Territorial-2023.pdf?utm_source=.

Cassagne, J. C. (17 de 08 de 2023). Derecho administrativo y derecho publico general. https://cassagne.com.ar/wp-content/uploads/2023/10/LIBRO-Derecho-Administrativo-y-Derecho-Publico-General.-Estudios-y-semblanzas.pdf

Constitución de 1979 reformada en 1996. (2005). Constitución Política de la República del Ecuador. https://constitutionnet.org/sites/default/files/1979-reformada-en-1996.pdf

Congreso Nacional del Ecuador. (2008). Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6608.pdf

Córdova, M., & Rosas, G. (2024). Descentralización y gobiernos locales en Ecuador. https://rigl.s3.amazonaws.com/media/documents/25/def-10-ecuador.pdf

Costa, M., Blacio, G., & Maldonado, J. (2022). Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador.http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-98932022000100167&script=sci_arttext

Egas, Z. (02 de 02 de 2005). Derecho Administrativo, Tomo I. https://www.editorialedino.com.ec/index.php/libros/editorial-edino/derecho-administrativo-tomo-i-detail

Erraez, E., Bustamante, T., & Espinoza, E. (2025). Administración de GADs municipales en Ecuador: un enfoque en el desarrollo local. https://cienciaysociedaduatf.com/index.php/ciesocieuatf/article/view/121

Fernandez, E. G. (08 de 05 de 2025). Curso de Derecho Administrativo https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/BiBlDrJC/boletin/2025/bibliografico/04-abril-compras/assets/pdf/26.pdf

Finot, I. (30 de 07 de 2001). Descentralización en America Latina. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8183e413-2eaf-4cdb-9068-95a95e05275a/content

González, M., & Pozo, E. (2020). Elección de presidente, vicepresidente y vocales de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales. https://portal.amelica.org/ameli/journal/622/6224521001/6224521001.pdf

Guillén, M. (2024). Naturaleza y alcance de la facultad normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados dentro del régimen jurídico de sus competencias. https://dspace.ueb.edu.ec/items/1092608b-7078-459a-b229-11a91bfdf57b

López, J., & Mantuano, Y. (2024). Descentralización como estrategia de gobierno para la instrumentación de políticas públicas desde una visión de gobernanza local. https://editorialibkn.com/index.php/Yachasun/article/view/513

Manobanda, A., Chilan, J., & Toala, A. (2025). El COOTAD como letra muerta en la gestión parroquial.https://doi.org/10.70577/rps.v3i3.53

Marcheco, B. (2023). Descentralización y ordenamiento jurídico en el Ecuador. Del diseño teórico a la realidad práctica. Revista de Derecho Político, 116, 361-384 https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/37163/27377

Mayorga, E., & Alfonso, D. (2025). El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis Constitucional de la creación y aplicación de normas locales.https://doi.org/10.23857/dc.v11i4.4556

Mayorga, E., Reyes, B., Alfonso, D., & Fukuda, M. (2025). Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización. https://doi.org/10.23857/dc.v11i1.4251

Mafla, E. (2022). Descentralización, una meta aún por alcanzar: entrevista a Fernando Mafla Lalama. Estudios de la Gestión: Revista Internacional de Administración, 12, 217-31. https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/eg/article/view/3481

Ochoa, G., & Torres, M. (2025). La conformación regional en el Ecuador: estudio de este nivel intermedio de gobierno para fortalecer el proceso de descentralización del Estado. https://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/16495

Ortega, V., & Moreno, Y. (2022). Evaluación presupuestaria a las juntas parroquiales de la provincia de Loja, para medir la eficiencia y eficacia del presupuesto del sector público. https://revistas.unl.edu.ec/index.php/economica/article/view/1369

Páez, J. (2024). Descentralización de competencias ambientales en el Ecuador: análisis y propuesta metodológica de mejoramiento del proceso descentralizador ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito: periodo 2008-2019. https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/handle/11185/7544

Quiroz Castro, C. E., Gallegos Rojas, R. X., & Celi Masache, M. E. (2021). Descentralización y desconcentración. Análisis y perspectivas. Sur Academia: Revista Académica-Investigativa de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa, 8(16), 79-97. https://doi.org/10.54753/suracademia.v8i16.664

Ramón, M., Vilela, W., Peña, G., & García, J. (2026). Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en Ecuador: Competencia Normativa, Reglamentaria y Desafíos para la Gobernanza Local. Revista Científico-Académica Multidisciplinaria: https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/11299

Rodríguez-Camacho, M. E. (2024). Desafíos y oportunidades del Estado de Derecho en el contexto de la descentralización en Ecuador. Debate Jurídico Ecuador, 7(2), 193-208. https://doi.org/10.61154/dje.v7i2.3384

Sentencia 30-18-IN/23. (2023). Corte Constitucional del Ecuador. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicwOWZkMTJjOC1jZjQwLTRmYTktODM4Mi01YjZjNjBhNTZhMzYucGRmJ30%3D?utm_source=

Silva, D., Freire, J., Salguero, S., & Vallin, Y. (2024). Los principios de Desconcentración y Descentralización en el Derecho. https://puertomaderoeditorial.com.ar/index.php/pmea/es/catalog/download/58/217/368?inline=1

Suing Nagua, J. (2010). Gobiernos autónomos descentralizados. Editorial UTPL.

Valdieso, G. (2025). Redefiniendo la Autonomía de los Gobiernos Descentralizados: Posibilidades de Intervención del Gobierno Nacional situaciones de crisis. https://www.proquest.com/openview/fca2b6a031e3a8850a56d45dfe4da161/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y

Vivanco, C. (02 de 08 de 2002). Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional.https://biblioteca.culturaypatrimonio.gob.ec/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=184373

Anexo

Universidad Católica de Cuenca

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL

Itati Jamileth Tacuri Narváez portador(a) de la cédula de ciudadanía Nº **0107288342**. En calidad de autor/a y titular de los derechos patrimoniales del trabajo de titulación **"La descentralización como principio constitucional establecido en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador"** de conformidad a lo establecido en el artículo 114 Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, reconozco a favor de la Universidad Católica de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos y no comerciales. Autorizo además a la Universidad Católica de Cuenca, para que realice la publicación de éste trabajo de titulación en el Repositorio Institucional de conformidad a lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, **19 de octubre de 2026**

F: .....

Itati Jamileth Tacuri Narváez

C.I. **0107288342**

Universidad Católica de Cuenca

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL

Edisson Paul Guncay Galarza portador(a) de la cédula de ciudadanía Nº 0150216687. En calidad de autor/a y titular de los derechos patrimoniales del trabajo de titulación "La descentralización territorial como principio constitucional establecido en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador" de conformidad a lo establecido en el artículo 114 Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, reconozco a favor de la Universidad Católica de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos y no comerciales. Autorizo además a la Universidad Católica de Cuenca, para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el Repositorio Institucional de conformidad a lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 19 de octubre de 2026

F: .....

Edisson Paul Guncay Galarza

C.I. **0150216687**