



DOI: <https://doi.org/10.23857/dc.v11i4.4556>

Ciencias Sociales y Políticas
Artículo de Investigación

***El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos
Descentralizados en Ecuador: Análisis Constitucional de la creación y aplicación
de normas locales***

***The scope of the legislative function of decentralized autonomous governments in
Ecuador: Constitutional analysis of the creation and application of local norms***

***O alcance da função legislativa dos governos autônomos descentralizados no
Equador: análise constitucional da criação e aplicação de normas locais***

Erwin Geovanny Mayorga Angos ^I
geovannymayorga@live.com
<https://orcid.org/0009-0004-3607-6602>

Duniesky Alfonso Caveda ^{II}
Alfonsocaveda1@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-7889-8066>

Correspondencia: geovannymayorga@live.com

***Recibido:** 22 de agosto de 2025 ***Aceptado:** 05 de septiembre de 2025 *** Publicado:** 17 de octubre de 2025

- I. Universidad Bolivariana del Ecuador, UBE, Ecuador.
- II. Universidad Bolivariana del Ecuador, UBE, Ecuador.

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis
Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

Resumen

La presente investigación analiza desde la perspectiva constitucional el alcance y la naturaleza de la función legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en la República del Ecuador; evaluando las limitaciones y capacidades de su potestad legislativa para la creación y aplicación de normas locales, a la luz del texto constitucional ecuatoriano y, en particular, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Mediante una metodología cualitativa de análisis documental, abordaremos fuentes legales, jurisprudenciales y doctrina comparada, para identificar los desafíos estructurales que enfrentan los GAD para legislar. Los resultados sugieren que, si bien el marco constitucional consagra formalmente un principio de autonomía, este se encuentra materialmente condicionado por la primacía jerárquica del ordenamiento jurídico nacional, la dependencia fiscal respecto del poder central y la pervivencia de una cultura institucional centralista. Este fenómeno, que encuentra paralelismos en otros ordenamientos de la región, configura un modelo de "autonomía tutelada" antes que plena. En conclusión, se postula la necesidad de reformas de *lege ferenda* orientadas a robustecer la autonomía local como pilar fundamental del Estado constitucional de derechos y justicia.

Palabras Clave: Función Legislativa; Gobiernos Autónomos Descentralizados; Autonomía; Descentralización; Ordenamiento Territorial; Jerarquía Normativa; Ecuador.

Abstract

This research analyzes, from a constitutional perspective, the scope and nature of the legislative function of the Decentralized Autonomous Governments (GAD) in the Republic of Ecuador. It assesses the limitations and capabilities of their legislative authority for the creation and implementation of local norms, in light of the Ecuadorian constitutional text and, in particular, the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy, and Decentralization (COOTAD). Using a qualitative methodology of documentary analysis, we will address legal sources, jurisprudence, and comparative doctrine to identify the structural challenges that the GADs face in legislating. The results suggest that, although the constitutional framework formally enshrines a principle of autonomy, this is materially conditioned by the hierarchical primacy of the national legal system, fiscal dependence on the central government, and the persistence of a centralized institutional culture. This phenomenon, which finds parallels in other legal systems in the region, constitutes a model of "tutelary" rather than full autonomy. In conclusion, we propose the need for *de lege ferenda* reforms

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis

Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

aimed at strengthening local autonomy as a fundamental pillar of the constitutional state of rights and justice.

Keywords: Legislative Branch; Decentralized Autonomous Governments; Autonomy; Decentralization; Territorial Planning; Normative Hierarchy; Ecuador.

Resumo

Esta pesquisa analisa, numa perspectiva constitucional, o alcance e a natureza da função legislativa dos Governos Autónomos Descentralizados (GAD) na República do Equador. Avalia as limitações e capacidades da sua autoridade legislativa para a criação e implementação de normas locais, à luz do texto constitucional equatoriano e, em particular, do Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomia e Descentralização (COOTAD). Recorrendo a uma metodologia qualitativa de análise documental, abordaremos fontes jurídicas, jurisprudência e doutrina comparada para identificar os desafios estruturais que os GAD enfrentam quando legislam. Os resultados sugerem que, embora o quadro constitucional consagre formalmente um princípio de autonomia, este é materialmente condicionado pela primazia hierárquica do sistema jurídico nacional, pela dependência fiscal do governo central e pela persistência de uma cultura institucional centralizada. Este fenómeno, que encontra paralelos noutros ordenamentos jurídicos da região, constitui um modelo de autonomia "tutelar" em vez de plena. Concluindo, propomos a necessidade de reformas de lege ferenda visando o reforço da autonomia local como pilar fundamental do Estado constitucional de direitos e justiça.

Palavras-chave: Poder Legislativo; Governos Autónomos Descentralizados; Autonomia; Descentralização; Planeamento Territorial; Hierarquia Normativa; Equador.

Introducción

La Constitución de la República del Ecuador, promulgada en 2008, representa un punto de inflexión en la concepción de la organización territorial del Estado. Al consagrar un modelo de descentralización que confiere "autonomía política, administrativa y financiera" a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en sus distintos niveles —provincial, municipal y parroquial rural—, (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Con lo cual marcó un hito en la estructura territorial del Estado, estableciendo un sistema de descentralización que otorgó autonomía política, administrativa y financiera a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en los niveles provincial, municipal y parroquial. El constituyente de Montecristi plasmó la nueva corriente ius-

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis

Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

constitucional contemporánea que busca superar el paradigma del Estado unitario y centralizado, pero este diseño institucional no se puede considerar un fenómeno aislado; sino que, se apega a la tendencia latinoamericana sobre la redistribución del poder y la participación democrática.

La Constitución representa un punto de inflexión en el ius-constitucionalismo contemporáneo al establecer un nuevo paradigma en la organización territorial del Estado, ya que, al investir a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) —en sus niveles provincial, municipal y parroquial— con autonomía política, administrativa y financiera, el constituyente de Montecristi se adscribió de manera explícita a la corriente que busca superar el modelo centralista tradicional en favor de una distribución más equitativa del poder, y aunque este diseño institucional no fue un fenómeno aislado, sino que se debió al profundo debate latinoamericano sobre la democratización y la redistribución de competencias, con paralelismos evidentes en la región, y un evidente referente en el "Estado de las Autonomías" de España, cuna de gran parte de nuestra tradición jurídica.

A más de una década de la promulgación de la Constitución ecuatoriana, emerge una tensión fundamental entre la promesa constitucional de autonomía y la realidad de su ejercicio, por lo que la presente investigación plantea como tesis central que, a pesar de la consagración formal de la autonomía, la potestad legislativa de los GAD está materialmente subordinada a un poder central que retiene el control a través de mecanismos jurídicos, fiscales y políticos. Esta particularidad se define más precisamente como "autonomía tutelada", una forma de distribución del poder donde las competencias normativas locales se ven materialmente limitadas por legislación y políticas que emanan del poder central. La presente investigación propone realizar un análisis jurídico y dogmático para determinar el alcance real de la potestad normativa de los GAD dentro del marco constitucional y legal ecuatoriano; específicamente, se examinará si se configura una autonomía legislativa plena y efectiva, o si, por el contrario, nos encontramos ante un modelo de "autonomía restringida" o "tutelada", donde las competencias normativas locales se ven materialmente limitadas por constricciones de índole jurídica, fiscal y política que emanan del poder central. Para ello, el estudio abordará la visión de la función legislativa de los GAD a través de una revisión minuciosa de las disposiciones constitucionales que la delimitan, evaluando los procedimientos para la creación de ordenanzas y su conformidad con los principios constitucionales. Adicionalmente, se analizará la implementación y efectividad de dichas normas locales, y se investigará la interacción y coordinación entre la legislación local y las leyes nacionales. Finalmente, la investigación se apoyará en la evidencia empírica de la jurisprudencia constitucional y en estudios de derecho comparado,

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis

Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

particularmente de los casos español y colombiano, para ofrecer una conclusión robusta sobre las barreras que constriñen la función normativa de las entidades territoriales ecuatorianas.

Metodología

En el presente trabajo de investigación se empleó un análisis cualitativo, documental de las leyes, reglamentos y sentencias de la Corte Constitucional, así como casos donde las ordenanzas y normativas emitidas por GAD representativos que sostienen la tesis de la presente investigación, además, se realiza una revisión bibliográfica de la literatura reciente en derecho administrativo y constitucional para así contextualizar el tema en el ámbito de la descentralización, y, a través de métodos empíricos, tales como el de la observación, para describir la situación legislativa de los GADs del Ecuador; también se usará métodos teóricos, como el hipotético deductivo y de análisis y síntesis, a fin de poder describir en base a la normativa y conceptos doctrinales actuales la realidad del alcance legislativo de los GADs del Ecuador. Con estos métodos se realizará un análisis que abordará las dificultades legislativas de los GAD en Ecuador, y el alcance de sus decisiones en un estado como el ecuatoriano desde la visión constitucional.

Para demostrar esta tesis, el presente artículo seguirá una ruta de estudio estructurada; en primer lugar, presentaremos el marco doctrinal para definir la descentralización y la autonomía territorial, abordando la tensión dialéctica entre la unidad, autonomía y el concepto de "recentralización" como base para comprender el estudio del presente trabajo. En segundo lugar, se analizará la arquitectura normativa ecuatoriana, realizando una mirada desde la promesa constitucional hasta las limitaciones impuestas por el principio de jerarquía normativa. En tercer lugar, examinaremos las limitaciones fácticas a través de un análisis empírico de los conflictos de competencia en sectores estratégicos, la dependencia fiscal y las debilidades institucionales de los GAD, para finalmente, sintetizar estos hallazgos y conceptualizar el modelo de "autonomía legislativa tutelada" y se ofrecerán conclusiones robustas sobre las barreras que constriñen la función normativa de los GAD en el territorio ecuatoriano, junto con recomendaciones orientadas a un posible futuro federalismo cooperativo y funcional.

Resultados

Durante la investigación se pudo encontrar varios resultados recogidos desde la doctrina, legislación y los métodos aplicados, entre los cuales se han considerado los siguientes:

Marco Conceptual y Doctrinario

1.1. La Tensión Dialéctica entre Unidad y Autonomía: El Concepto Relacional de Autonomía

El análisis de la potestad legislativa local exige, ante todo, una delimitación precisa del concepto de autonomía. La doctrina del derecho público ha desarrollado un cuerpo dogmático robusto para diferenciar categorías que, en el debate político, a menudo se utilizan de manera indistinta. La autonomía no es un concepto absoluto, sino relacional; su significado se define en el marco de una estructura estatal más amplia.

El jurista español Santiago Muñoz Machado, en su Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General (2017, p. 97), sostiene que la autonomía no puede confundirse con la soberanía, ya que un ordenamiento es autónomo precisamente porque se inscribe en el marco de un ordenamiento superior que lo comprende y limita. Un ente que dispusiera de una potestad normativa ilimitada no sería autónomo, sino soberano; esta distinción es fundamental: la autonomía territorial no implica la creación de micro-Estados soberanos, sino la distribución del poder dentro de un único Estado.

Así pues, el principio de autonomía se encuentra en una tensión dialéctica permanente con el principio de unidad del Estado, por lo que, el caso ecuatoriano del presente estudio es un ejemplo paradigmático de esta dinámica, en el artículo 1 de la Constitución de 2008 define al Ecuador como un Estado "unitario" que, simultáneamente, "se gobierna de manera descentralizada"; este artículo no presenta una contradicción, sino que tratamos de encapsular la tensión inherente a cualquier modelo de organización territorial que no sea ni puramente centralista ni federalista en el sentido clásico. En este sentido, la unidad se materializa en un conjunto de límites y principios que garantizan la cohesión del Estado, como: la supremacía de la Constitución, la jerarquía normativa y la solidaridad interterritorial. Esta tensión es el campo de nuestro estudio, donde se dirime el verdadero alcance de la potestad legislativa de los GAD, por lo que, el debate no radica en si la autonomía debe ser absoluta (lo cual implicaría secesión), sino en dónde se traza la línea de equilibrio entre el autogobierno local y la cohesión nacional, bajo la figura de autonomía legislativa. La idea de "autonomía tutelada" emerge, precisamente cuando el principio de unidad es interpretado de manera expansiva por el poder central, justificando una intervención y un control que van más allá de la mera coordinación y que terminan por subordinar la capacidad de decisión local, tal como se demostrará que ocurre en los GAD de Ecuador.

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis
Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

1.2. De la Descentralización Administrativa a la Descentralización Política

La descentralización, en su acepción más básica, alude a la transferencia de funciones desde un centro de poder hacia la periferia, no obstante, es crucial distinguir su doble naturaleza; la descentralización administrativa se configura como una mera técnica de gestión, en la que el poder central delega, desconcentra o asigna funciones a órganos inferiores para una mayor eficiencia, pero retiene la titularidad de la competencia y el control jerárquico, lo cual deja claro que, no existe una verdadera autonomía local, sino una ejecución subordinada de la voluntad central.

Dicho esto, se puede apreciar que, en contraposición la descentralización política, supone el reconocimiento de que las entidades territoriales son titulares de un ámbito de autogobierno, con capacidad para adoptar decisiones políticas propias, distintas e incluso divergentes de las del poder central. Esta forma de descentralización es la que da origen a la autonomía política y es la que, formalmente, consagra la Constitución ecuatoriana al reconocer la capacidad de los GAD para tener autoridades elegidas por voto popular y ejercer facultades normativas, pero, si bien la Constitución de 2008 y el COOTAD apuntan a un modelo de descentralización política, el análisis de su implementación práctica revela que muchos de sus mecanismos de control la acercan a un modelo predominantemente administrativo centralizado.

1.3. El Fenómeno de la Recentralización: El Caso Colombiano

Cuando se aborda experiencias comparadas se puede advertir sobre el riesgo de la recentralización, lo cual es un fenómeno documentado extensamente en la región; la recentralización consiste en un proceso fáctico o normativo mediante el cual el gobierno central, a través de diversas estrategias, recupera el control sobre competencias y recursos previamente descentralizados, vaciando de contenido la autonomía territorial.

La obra de Julián D. López-Murcia, *Recentralisation in Colombia* (2022), ofrece un marco analítico robusto para comprender este proceso; López-Murcia argumenta que la recentralización no es un evento aislado, sino el resultado de interacciones complejas entre el desempeño económico y el contexto institucional. Su trabajo demuestra cómo, bajo ciertas condiciones económicas y políticas, se pueden formar coaliciones en el nivel central que impulsan reformas para retomar el control fiscal y administrativo; este análisis es crucial porque evidencia que la recentralización no siempre es un acto legislativo explícito y frontal contra la autonomía, pero, a menudo se manifiesta de formas más sutiles, que pueden identificarse claramente en el caso de nuestro país:

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis

Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

Recentralización fiscal: Se produce al condicionar las transferencias de recursos a la alineación con políticas nacionales o al reducir la discrecionalidad de los GAD sobre su gasto, por ejemplo, con las asignaciones de acuerdo a su población y no acorde a sus necesidades.

Recentralización por vía de legislación sectorial: Ocurre cuando leyes nacionales (de minería, aguas, ambiente, etc.) priman sobre la planificación territorial local, limitando de facto la competencia más importante de los municipios: la regulación del uso del suelo (como en casos específicos sobre la minería).

Recentralización por inacción: Se manifiesta cuando el Estado central no implementa políticas efectivas para fortalecer las capacidades institucionales de los GAD, dejándolos sin las herramientas técnicas y humanas para ejercer sus competencias, lo que justifica una posterior intervención central. El análisis de Fabio Velásquez (¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? , 2003, p. 148) sobre el proceso colombiano también resalta las paradojas de un sistema que, mientras promueve la participación local, mantiene estructuras de poder centralizadas que limitan su efectividad. En este sentido, el concepto de "autonomía tutelada" propuesto en este artículo puede ser entendido como el resultado de un proceso sostenido de "recentralización blanda" o encubierta, que hace que la autonomía formal consagrada en la Constitución se vuelva letra muerta.

2. La Arquitectura Normativa de la Autonomía Local en el Ordenamiento Jurídico Ecuatoriano

2.1. La Promesa Constitucional: Autonomía, Competencias y Facultad Normativa

La Constitución de la República del Ecuador establece en su Artículo 238 la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD en los ámbitos provincial, municipal y parroquial, además, determina que los GAD tienen la capacidad de ejercer competencias exclusivas en áreas como la planificación del desarrollo local, la ordenación territorial, la prestación de servicios públicos y la regulación de temas ambientales, además, determina que, para el ejercicio de estas competencias, los GAD tienen la facultad de dictar ordenanzas, reglamentos y resoluciones de aplicación local (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 264).

También se establece que los GAD tienen competencias exclusivas en ciertas materias, tales como la planificación del desarrollo y la ordenación territorial, la prestación de servicios públicos y la protección del medio ambiente (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 264). Esta normativa les permite dictar ordenanzas y reglamentos que respondan a las necesidades de su

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

jurisdicción. Sin embargo, esta capacidad legislativa está sujeta a los principios de competencia y jerarquía normativa, lo que significa que las normas locales no deben contravenir la Constitución ni las leyes nacionales (Corte Constitucional del Ecuador, 2020). Este conjunto de disposiciones configura una promesa de autogobierno real, donde los GAD no son meros ejecutores de políticas nacionales, sino actores políticos con capacidad para definir el rumbo de sus comunidades.

2.1.1. El Principio de Autonomía en la Constitución de 2008

El artículo 238 de la Constitución de 2008 es la norma matriz que consagra la autonomía de los GAD. De este principio se derivan facultades específicas. El artículo 264, por ejemplo, detalla las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre las que se cuentan: "Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial" y "Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón". Para el ejercicio de estas y otras competencias, la misma norma les confiere la "facultad de dictar ordenanzas, reglamentos y resoluciones".

2.1.2. Las Competencias en el COOTAD y sus Limitaciones

El COOTAD desarrolla y, en muchos aspectos, delimita las competencias constitucionales. Si bien enumera extensamente las facultades de cada nivel de gobierno (provincial, municipal y parroquial), introduce cláusulas de subordinación a las políticas y normativas nacionales. Por ejemplo, en materia ambiental, la competencia de los GAD para "regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal" debe ejercerse "en el marco de la política nacional". Esta fórmula ("en el marco de", "en articulación con") se repite en diversas materias, estableciendo un mecanismo de sujeción que condiciona la legislación local.

2.1.3. El Principio de Jerarquía Normativa y el Rol de la Corte Constitucional

El artículo 425 de la Constitución (2008) establece de manera inequívoca el orden jerárquico de aplicación de las normas. En la cúspide se encuentra la Constitución, seguida de los tratados internacionales, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, y así sucesivamente, hasta llegar en los últimos eslabones a las ordenanzas y los acuerdos y resoluciones de los GAD.

La Corte Constitucional del Ecuador ha ratificado esta jerarquía en múltiples sentencias. Ha sostenido que la potestad normativa de los GAD debe someterse al ordenamiento jurídico superior y que cualquier ordenanza que contravenga una ley nacional o la Constitución es susceptible de ser declarada inconstitucional. Esta doctrina jurisprudencial, si bien jurídicamente ortodoxa, en la práctica funciona como el principal mecanismo de control central sobre la autonomía legislativa local.

2.2. El Desarrollo de las competencias en el COOTAD

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) es el cuerpo legal que desarrolla y, en muchos aspectos, delimita las competencias constitucionales. Si bien el COOTAD enumera extensamente las facultades de cada nivel de gobierno, también introduce cláusulas de subordinación que condicionan la autonomía local a las directrices nacionales.

Podemos destacar que, una característica recurrente en su articulado es la fórmula "en el marco de" o "en articulación con"; por ejemplo, en materia ambiental, la competencia de los GAD para "regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal" debe ejercerse "en el marco de la política nacional" (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010, Art. 54). Este juego de frases, presente en diversas materias, establece un mecanismo de sujeción jurídica, que, aunque en teoría podría interpretarse como un llamado a la coordinación, en la práctica, y a la luz del principio de jerarquía normativa, se presenta y funciona como una limitación que supedita la legislación local a las políticas y regulaciones emitidas por el gobierno central, dicho de otra manera, esta redacción centraliza las competencias del GAD.

2.3. El Principio de Jerarquía Normativa como Candado Estructural

El artículo 425 de la Constitución (2008) establece de manera inequívoca el orden jerárquico de aplicación de las normas. En la cúspide se encuentra la Constitución, seguida de los tratados internacionales, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, las normas regionales y las ordenanzas distritales. En los últimos eslabones de esta pirámide se encuentran los decretos, reglamentos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones de los GAD.

Este principio, jurídicamente ortodoxo y necesario para la cohesión de cualquier Estado, opera en el contexto ecuatoriano como el principal instrumento de control central sobre la autonomía legislativa local; de esto, la Corte Constitucional del Ecuador ha ratificado esta jerarquía en múltiples sentencias, sosteniendo que la potestad normativa de los GAD debe someterse al ordenamiento jurídico superior y que cualquier ordenanza que contravenga una ley nacional o la Constitución es susceptible de ser declarada inconstitucional.

La jerarquía normativa del artículo 425 de la Constitución (2008) no es un principio neutral; es el mecanismo que resuelve la tensión dialéctica del artículo 1 (unidad vs. descentralización) de manera sistemática a favor de la unidad, esto en la práctica, transforma los conceptos de "coordinación" y "articulación" en "subordinación"; lo cual implica que la potestad legislativa local se asemeja más a una potestad reglamentaria de las leyes nacionales que a una verdadera capacidad de creación de

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis

Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

derecho originario. Es decir, los GAD pueden legislar con plena autonomía únicamente en los espacios que la legislación nacional deja vacíos o les permite explícitamente regular, pero carecen de la facultad para crear políticas públicas locales que contradigan o se aparten sustancialmente de las directrices nacionales, lo que en sí mismo es una limitante centralista. Por este motivo, uno de los principales desafíos para los GAD en su rol legislativo es el cumplimiento de que sus ordenanzas se encuentren claramente definidos al amparo de leyes ordinarias, orgánicas y políticas públicas, además, el principio de coherencia jurídica obliga a que las ordenanzas y reglamentos locales no entren en conflicto con las disposiciones nacionales, lo que básicamente se interpreta en un paternalismo legislativo central.

3. Las Limitaciones Materiales de la Función Legislativa: Un Análisis Fáctico

Al analizar la normativa que rige los GAD se puede ver su estructura jurídica, si bien en el texto se declara como autonomía, la somete a la primacía del ordenamiento nacional, en este punto analizaremos cómo dicha estructura presenta limitaciones materiales y fácticas, por lo que es prioritario estudiar los conflictos de competencia, la dependencia fiscal y las debilidades institucionales.

3.1. Conflictos de Competencia en Sectores Estratégicos y Ambientales

La tensión entre la normativa nacional y la local se manifiesta con especial intensidad en áreas consideradas estratégicas por el Estado central, como la explotación de recursos naturales y la gestión ambiental, tal como se lo expuso en líneas anteriores.

3.1.1. La Regulación de Recursos Naturales y Actividades Extractivas

El conflicto más paradigmático surge de la colisión entre la competencia municipal sobre el "uso y ocupación del suelo" (Art. 264 CRE; Art. 55 COOTAD) y la competencia exclusiva del Estado central sobre los recursos naturales no renovables y del subsuelo (Art. 408 CRE; Ley de Minería). Municipios que han intentado, mediante ordenanzas o consultas populares, prohibir o regular la minería en su territorio para proteger fuentes de agua o ecosistemas frágiles, han visto sus normativas sistemáticamente impugnadas por el gobierno central.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador (Sentencia No. 6-20-CP/20, 2020) ha sido clave para dirimir esta tensión, si bien ha reconocido la validez de las consultas populares como mecanismos de participación democrática y la importancia de las competencias locales en la gestión ambiental y la protección de las fuentes hídricas, ha reafirmado consistentemente la competencia

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: **Análisis Constitucional de la creación y aplicación de normas locales**

exclusiva del Estado central en la regulación de la actividad minera. Por ejemplo, en casos emblemáticos como las consultas populares de Cuenca y Girón, la Corte ha modulado los efectos de los resultados, estableciendo que las prohibiciones locales no pueden menoscabar la competencia nacional, sino que deben ejercerse de forma coordinada y dentro del marco jerárquico existente; esto, en la práctica, significa que un GAD no puede prohibir la minería en su territorio, aunque sí puede y debe ejercer sus competencias de control ambiental y de uso del suelo de manera rigurosa, dejando claro la limitación legislativa -autónoma-.

La siguiente tabla sistematiza la línea jurisprudencial de la Corte, evidenciando un patrón decisorio que privilegia la competencia central sobre la legislación local.

Tabla 1: Análisis Jurisprudencial de Conflictos de Competencia: Minería vs. Autonomía Local

Caso (No. de Sentencia/Dictamen)	Competencia GAD Invocada	Competencia Estado Central Invocada	Argumento Central del GAD/Comunidad	Ratio Decidendi (Razón de la Decisión) de la Corte Constitucional
Dictamen 9-19-CP/19 (Consulta Popular Kimsakocha, Girón)	Protección de fuentes de agua; Derecho a un ambiente sano; Participación ciudadana.	Competencia exclusiva sobre recursos naturales no renovables (Art. 408 CRE).	La comunidad tiene derecho a decidir sobre actividades que afectan sus fuentes de agua y ecosistemas vitales.	Reconoce que existen competencias locales que inciden en la gestión de recursos minerales (gestión ambiental, uso de suelo), pero la competencia sobre la minería es del Estado central. La consulta es válida pero sus efectos deben enmarcarse en el ámbito competencial de

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis
Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

				cada nivel de gobierno.
Dictamen 6-20-CP/20 (Consulta Popular Cuenca)	Uso y ocupación del suelo (Art. 264 CRE); Protección de zonas de recarga hídrica.	Rectoría sobre sectores estratégicos; Competencia exclusiva sobre minería.	El GAD Municipal tiene la competencia de proteger las zonas de recarga hídrica que abastecen a la ciudad, lo cual es de interés local.	La consulta es constitucionalmente viable, pero las medidas a adoptarse deben estar enmarcadas en el ámbito competencial del GAD y su implementación debe ser coordinada, observando la jerarquía normativa (Art. 425 CRE).
Dictamen 5-21-CP/21 (Consulta Popular Quito)	Derecho a un ambiente sano; Protección de áreas de importancia ecológica.	Competencia exclusiva sobre la explotación de recursos naturales no renovables.	La ciudadanía puede ser consultada sobre cualquier asunto, incluyendo la explotación minera en áreas sensibles del Distrito Metropolitano.	Reitera que no existe prohibición constitucional para realizar consultas sobre minería. Sin embargo, enfatiza que la congruencia entre la pregunta y las competencias del proponente (en este caso, la ciudadanía a través del GAD) es un factor clave para definir la procedencia de las medidas a adoptar.

Nota: Tabla elaborada por el autor.

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis
Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

3.1.2. La Gestión Ambiental

Cuando hablamos de la distribución de competencias ambientales, es otro campo de gran complejidad y potencial conflicto, tanto el COOTAD como el Código Orgánico del Ambiente (COA) asignan facultades a los distintos niveles de GAD, a menudo de forma concurrente y superpuesta, y siempre subordinadas a la rectoría de la Autoridad Ambiental Nacional. Los GAD provinciales, municipales y parroquiales tienen responsabilidades en áreas como la emisión de políticas locales, la regulación de la contaminación, la gestión de residuos, la forestación y el control de la vida silvestre.

Esta subordinación legislativa y de competencias, aunque busca la subsidiariedad, en la práctica genera vacíos, duplicidad de esfuerzos y dificultades de coordinación entre las instituciones rectoras y los GAD, por ejemplo, la facultad de otorgar licencias ambientales requiere que los GAD se acrediten ante el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA), un proceso que depende de la validación de la autoridad nacional y que no todos los GAD han logrado completar, limitando su capacidad de control. La tabla a continuación ilustra esta compleja distribución.

Tabla 2: Distribución de Competencias Ambientales por Nivel de GAD (COA y COOTAD)

Facultad / Nivel de Gobierno	GAD Provincial	GAD Municipal	GAD Parroquial Rural
Rectoría / Planificación	Definir la política pública provincial ambiental. Elaborar planes y proyectos de incidencia provincial (recurso forestal, vida silvestre, etc.).	Dictar la política pública ambiental local. Elaborar planes y proyectos cantonales (gestión de residuos, fauna urbana, etc.).	Elaborar planes y proyectos para la protección y restauración del recurso forestal y vida silvestre.
Regulación	Generar normas para prevenir y controlar la contaminación (previa acreditación). Establecer tasas para gestión ambiental.	Regular la gestión integral de residuos, el manejo de fauna y arbolado urbano. Generar normas de control ambiental (previa acreditación).	Promover la educación y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales.
Control y Sanción	Controlar parámetros ambientales (agua, suelo, aire, ruido). Otorgar licencias	Controlar parámetros ambientales. Otorgar licencias ambientales (previa acreditación).	Apoyar en la vigilancia y denunciar ante la autoridad competente.

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis
Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

	ambientales (previa acreditación). Ejercer potestad sancionadora.	Controlar el manejo de fauna urbana. Ejercer potestad sancionadora.	
Gestión / Ejecución	Ejecutar proyectos de forestación y reforestación. Apoyar en el manejo de fauna urbana. Reparar pasivos ambientales.	Gestionar integralmente los residuos sólidos. Manejar el arbolado urbano. Implementar centros de acogida para fauna urbana. Reparar pasivos ambientales.	Ejecutar proyectos de forestación y reforestación. Promover la protección de fuentes de agua y la recuperación de suelos.

Nota: Tabla elaborada por el Autor.

3.2. La Asfixia Fiscal y la Recentralización de Facto

La capacidad de legislar pierde sentido sin los recursos necesarios para implementar las normas; es conocido que en Ecuador, los GAD presentan una elevada dependencia de las transferencias del Presupuesto General del Estado, canalizadas principalmente a través del Modelo de Equidad Territorial (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, pág. Art. 193). Por esta razón, aunque el COOTAD establece que los GAD deben recibir recursos de acuerdo a sus competencias, la realidad muestra que los ingresos propios representan una porción minoritaria de sus presupuestos, especialmente en los municipios más pequeños y en las juntas parroquiales.

Esta dependencia fiscal no es un asunto meramente administrativo; constituye una poderosa herramienta de control político y una forma de retorno a la centralización de facto, pues, limita la capacidad de los GAD para financiar la implementación de sus propias ordenanzas y los incentiva a alinear su agenda legislativa con las prioridades y programas que reciben financiamiento del gobierno central. Como señala el análisis de José Suing (El estado de la descentralización fiscal en el Ecuador, 2013, p. 109), para muchos GAD resulta políticamente más cómodo depender de las transferencias que asumir el costo político de aumentar los gravámenes locales. Esta dinámica perpetúa un ciclo de dependencia que socava la autonomía financiera y, por ende, la autonomía política.

3.3. Debilidad Institucional y Capacidades Asimétricas

Una autonomía efectiva, incluso una descentralización efectiva requiere capacidades institucionales robustas en todos los niveles de gobierno; sin embargo, en Ecuador existe una profunda asimetría en las capacidades de los GAD; mientras que grandes municipios como Quito o Guayaquil cuentan con equipos técnicos consolidados, otros en cambio, especialmente los parroquiales y los de cantones pequeños, carecen del personal calificado y los recursos necesarios para formular ordenanzas complejas, gestionar su implementación y ejercer sus competencias de control de manera eficaz.

El "Informe Anual de la Descentralización" del Consejo Nacional de Competencias (2022, p. 25) pone en evidencia esta problemática; algo que podemos observar que en el Índice de Capacidad Operativa, el cual mide componentes como planificación, gestión financiera y participación ciudadana, se muestra una tendencia decreciente en el promedio de los GAD provinciales entre 2016 y 2020; además, el informe también detalla los desafíos persistentes en el ejercicio de competencias clave como riego y drenaje, gestión ambiental y fomento productivo, a menudo vinculados a la falta de recursos, personal técnico y voluntad política, lo cual, es una debilidad institucional endémica creando el siguiente círculo vicioso: la falta de capacidad local justifica la intervención y el control del poder central, haciendo que la inversión en el fortalecimiento de las instituciones locales se desvanezca o se retire, acercándonos a la teoría del modelo de "autonomía tutelada".

Autonomías Seccionales del Modelo Español

Para fines de comprensión de lo que significa una autonomía propia, se ha considerado el modelo del Estado Español regional, cuyo modelo de autonomía interna de España, busca un equilibrio entre la unidad del Estado y una descentralización del poder, con características principales que se derivan desde el marco constitucional, distribución de competencias, organización territorial y autonomías (Constitución Española, 1978); en la carta magna de España esta se otorgan competencias exclusivas de las comunidades autónomas (CCAA) las cuales se especifican en los estatutos de Autonomía de cada región.

En lo que respecta a su autonomía legislativa, se ha establecido un marco jurídico de las comunidades autónomas que les permite elaborar leyes, ya que en cada estatuto regional se regula la organización de las instituciones de la comunidad y las competencias asumidas (Constitución Española, 1978), y esto posibilita que las CCAA tengan la capacidad de legislar sobre materias como educación, sanidad, vivienda, ordenación del territorio, turismo y cultura, solo subordinadas a la constitución, sumado a que, las comunidades autónomas se rigen por el sistema de financiación común, que distribuyen lo

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis

Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

recursos económicos entre las CCAA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, 1980)

Discusión

La autonomía legislativa de los GAD en Ecuador, si bien, se encuentra reconocida en el marco constitucional, presenta límites que cuestionan la posibilidad de un ejercicio legislativo pleno, desde la perspectiva general de la autonomía como tal. Estos límites son tanto normativos como financieros, lo que afecta la capacidad de los GAD para atender necesidades locales de manera eficaz e independiente, debido a que, las competencias exclusivas que se les otorgan son frecuentemente desafiadas por disposiciones nacionales, lo cual, en la práctica, debilita el principio de descentralización proclamado en la Constitución.

Esto se traduce en una supervisión del Estado central sobre los GAD ecuatorianos, presentándose una paradoja en el sistema de descentralización, que, en teoría y según la propia constitución, busca mayor autonomía para los gobiernos locales pero que, en la práctica los somete a un régimen de dependencia y control centralizado.

La Autonomía Tutelada en la Práctica

El análisis del marco jurídico y su aplicación práctica durante este trabajo revela que la autonomía legislativa de los GAD es más formal que material y se configura un modelo de "autonomía tutelada" o como hemos expresado en una investigación previa "Sistema de Estado Unitario con Descentralización Especializada" (Mayorga Angos et al., 2025), donde el poder central retiene los ejercicios clave del poder; dejando a la vista las siguientes limitaciones:

La Limitación por Supremacía Normativa y Principio de Unidad: La primacía de la legislación nacional genera constantes conflictos de competencia, para lo cual, ubicamos ejemplos prácticos sobre la regulación de recursos naturales donde varios Municipios que han intentado, mediante ordenanzas, prohibir o regular la minería en su territorio para proteger fuentes de agua o ecosistemas frágiles, han visto sus normativas impugnadas por el gobierno central. Se argumenta que la competencia sobre recursos estratégicos y del subsuelo es exclusiva del Estado central. Este conflicto, también presente en Colombia, donde el Código de Minas prevalece sobre los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales, evidencia cómo la legislación sectorial nacional puede vaciar de contenido la competencia local sobre el uso del suelo.

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis
Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

La Corte Constitucional del Ecuador, ha interpretado que, las ordenanzas locales no pueden contravenir leyes nacionales, basándose en el principio de unidad, el cual, si bien es necesario para la cohesión del Estado, es utilizado a menudo para subordinar la autonomía local.

Limitación Fiscal y de Capacidad de Gestión: La dependencia fiscal centralizada, limita la capacidad de legislar o implementar las normas de forma directa, ya que, los GAD dependen directamente de las transferencias del Presupuesto General del Estado, debiéndose adaptar a las prioridades del gobierno central por encima de sus propias necesidades territoriales.

Una autonomía legislativa efectiva requiere de capacidades institucionales en todos los niveles, pero, en Ecuador los GAD más pequeños, especialmente los parroquiales y los de municipios pequeños, sin profesionales pertinentes y equipos especializados no pueden permitirse ordenanzas que puedan esquivar los controles centralistas, ya que requieren de articulados altamente especializados y no se pueden permitir la importación de estos profesionales.

Conclusiones

Del estudio dogmático y del análisis comparado se puede inferir que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en el Ecuador no gozan de una autonomía legislativa absoluta, toda vez que su facultad normativa se encuentra supeditada al principio de jerarquía normativa, en virtud de la cual en términos sencillos los GAD no tiene una legislación totalmente propia, sino que quien regula todo el territorio nacional es la legislación nacional la que prevalece sobre las disposiciones locales, esto conlleva a que todos los GAD tengan ordenanzas casi copiadas. Asimismo, dichos gobiernos territoriales presentan una marcada dependencia fiscal respecto del gobierno central, así como deficiencias institucionales estructurales ya descritas, lo cual en la práctica representa una contradicción entre el mandato constitucional que proclama la autonomía de los GAD. En este contexto, el modelo ecuatoriano ha dado lugar a una forma de autonomía condicionada, supervisada o tutelada, ya que, en la que la producción normativa a nivel local requiere congruencia y en todos los casos, subordinación con el ordenamiento jurídico y las directrices políticas del Estado central. Esta situación no es exclusiva del Ecuador, sino que obedece a una dinámica regional en la cual los procesos de descentralización se ven limitados por la persistencia de una cultura política centralista profundamente arraigada en toda la región, por lo que podemos concluir lo siguiente:

1. Los GAD en Ecuador no poseen una autonomía legislativa plena, contrario a lo que la Constitución y el COOTAD expresa al reconocer facultades normativas; en la práctica

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis
Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

estas facultades están subordinadas al principio de jerarquía normativa y a la vigilancia del gobierno central, lo cual reduce su autonomía efectiva, pudiendo solo legislar sobre los vacíos que dejan estas.

2. La tensión constitucional de autonomía y la práctica de administración en los GAD por el hecho de ser centralizada, anula el sentido lógico-jurídico propio de autonomía y define el alcance legislativo de los GAD al de regulación de la descentralización especializada en el país.
3. El modelo ecuatoriano, puede desde el punto de vista del presente estudio, se ha consolidado como **autonomía tutelada**, donde el ejercicio legislativo local de cada GAD requiere la validación de la normativa general nacional, o al menos la no contradicción con la legislación que nacional, contrario a un gobierno autónomo pleno donde directamente solo dependería de la Constitución.
4. Las limitaciones normativas restringen la capacidad de los GAD para legislar y aplicar sus ordenanzas, comprometen su capacidad para atender problemáticas locales de manera adecuada, ante la diversidad económica, cultura y social de cada territorio dentro del Ecuador, situación que siempre queda desplazada cuando se depende de una decisión central o leyes generalísimas.

En síntesis, la frase autonomía legislativa, en sí misma es una antinomia interpretativa, ya que el alcance del poder legislativo de los GAD es el de una **potestad normativa subordinada**, que les permite regular asuntos de interés local, pero siempre subordinadas, y obedientes del estricto marco de la Constitución y las leyes nacionales, y cuya capacidad de aplicación e implementación está directamente ligada a los recursos, atribuciones y competencias que el poder central transfiere, ordena o desarrolla.

Recomendaciones.

Con base en la investigación realizada, se formulan las siguientes recomendaciones de *lege ferenda* (para una futura legislación), con lo cual, creemos que se podría fortalecer el régimen autonómico de los GAD en Ecuador:

1. **Implementar un Régimen de Asimetría Institucional:** Partiendo desde el reconocimiento de la heterogeneidad del territorio ecuatoriano, se recomienda el diseño e implementación de un marco normativo que permita la existencia de regímenes de gobierno y administración diferenciados (considerando algo parecido a

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis
Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

la justicia indígena). Esto posibilitaría que los estatutos de autonomía de cada GAD se adecúen a sus capacidades institucionales, densidad poblacional y realidades socioculturales, partiendo desde la ejecución constitucional de los estatutos regionales que aún siguen en espera.

2. **Promulgación de una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD):** a la luz de este estudio, resulta imperativo para la seguridad jurídica y la gobernanza territorial la reforma del COOTAD que armonice la independencia de cada GAD sin dependencia directa del estado Central, resuelva las antinomias competenciales en materia de recursos naturales permitiéndoles legislar directamente y establezca un marco coherente para la planificación y legislación de los GAD en sus distintos niveles que tenga congruencia con su identidad, historia y cultura.
3. **Una Asamblea Constituyente:** Que renueve la constitución para modificar la estructura del estado, otorgando autonomía plena, con administración directa de los recursos y que la legislación de cada GAD, la cual, debería ser establecida en virtud de la heterogeneidad del territorio ecuatoriano, para que cada uno de los gobiernos territoriales puedan implementar un marco normativo que permita la existencia de regímenes de gobierno y administración diferenciados, esto posibilitaría que aparezca en Ecuador, los estatutos de autonomía de cada GAD y que estos se adecúen a sus capacidades institucionales, densidad poblacional y realidades socioculturales, respetando los principios constitucionales.

Referencias

1. Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de Octubre de 2010. <https://doi.org/https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4082-suplemento-al-registro-oficial-no-303.html>
2. Consejo Nacional de Competencias. (2022). Informe Anual de Descentralización 2021. Consejo Nacional de Competencias. <https://doi.org/https://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2024/05/Informe-anual-2021.pdf>

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis
Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

3. Constitución de la República del Ecuador. (2008). Asamblea Constituyente. Registro Oficial 449. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449.html>.
4. Corte Constitucional del Ecuador. (2019). Sentencia No. 9-19-CP/19. https://doi.org/https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZTIwMjMiLCJ1dWlkIjoiOGFmYjEwZGMtNWMyMy00MzA2LTk1M2YtMTAyODAxMDFhOTljLnBkZiJ9
5. Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Sentencia No. 6-20-CP/20. https://doi.org/https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIzInV1aWQiOiIxM2IwMGYyMS1iMGUwLTQwZDgtOWUwOS0yNWlyZjNjMzBhNTMucGRmIn0=
6. Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 5-21-CP/21. https://doi.org/https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIzInV1aWQiOiJmOWM1NDUwYy04NzU5LTQ0NjAtYWQxZS00MjNhNjg5MzdhdDIucGRmIn0=
7. Cruz-Piza, I. A. (2020). Los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas, No. 3(Extra 3), 721. <https://doi.org/https://doi.org/10.35381/racji.v5i3.1102>
8. Ecuador, A. N. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial.
9. Estado, J. d. (1980). Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Boletín Oficial del Estado. <https://doi.org/https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-21166>
10. González, M., Cal y Mayor, A. B., Marimán, J., Ortiz-T., P., y Funaki, R. (2021). Introducción. En M. González, A. B. Cal y Mayor, J. Marimán, P. Ortiz-T., y R. Funaki, Autonomías y Autogobierno en la América Diversa (1 ed., p. 692). Quito: Universitaria Abya-Yala.
11. López-Murcia, J. D. (2022). Recentralisation in Colombia. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-81674-2>
12. Mayorga Angos, E. G., Reyes Reyes, B. S., Fukuda Jácome, M. M., y Alfonso Caveda, D. (2025). Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de

El alcance de la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: Análisis
Constitucional de la creación y aplicación de normas locales

- su autonomía y descentralización. Dominio de las Ciencias, 11(1).
<https://doi.org/https://doi.org/10.23857/dc.v11i1.4251>
13. Muñoz Machado, S. (2017). Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Boletín Oficial del Estado. <https://doi.org/https://cpage.mpr.gob.es/>
 14. Pérez Rubalcaba, A. (2013). El federalismo y la Constitución Española. Revista Sistema(220), 307. <https://doi.org/https://www.fundacionsistema.com/wp-content/uploads/2015/05/TC220.pdf>
 15. Senado, C. d. (1978). Constitución Española. Cortes Generales. <https://doi.org/https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
 16. Suing Nagua, J. (2013). El estado de la descentralización fiscal en el Ecuador. Revista de Derecho FORO(20), 103-118. <https://doi.org/https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4229/1/07-TC-Suing.pdf>
 17. Velásquez C, F. E. (2009). Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Fundación Foro Nacional por Colombia. https://doi.org/http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/gtz2010-0038es-gestion-publica-municipio.pdf
 18. Velásquez C, F., y González R, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? . Fundación Corona. https://doi.org/https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4689/resource_files/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf