



Seguridad jurídica y planificación territorial la paradoja de una competencia constitucional que requiere permiso administrativo.

Legal certainty and territorial planning: the paradox of a constitutional competence that requires administrative permission

Franklin Edmundo Solórzano Gaviláñez¹, Cristhian Antonio Lagos Cedeño², Jose Luis Moreira Rivera³

¹Investigador Independiente, planeacionfs@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-5981-8008>

²Investigador Independiente, kristhianlagos@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0004-7330-8433>

³Investigador Independiente, joseluismoreira2689@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0005-4231-4504>

Resumen

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 consagró la planificación territorial como una competencia obligatoria de todos los gobiernos autónomos descentralizados. El artículo 241 establece que "la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados". No hay ambigüedad en el mandato: los GAD deben planificar su territorio, y deben hacerlo de manera autónoma. Sin embargo, la práctica administrativa ha desdibujado este mandato constitucional. La elaboración o actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, instrumentos esenciales para el ejercicio de la competencia de planificación, ha quedado condicionada en los hechos a la emisión de resoluciones, lineamientos o normas técnicas por parte de entes rectores como la Secretaría Técnica de Planificación o el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo. La norma técnica, prevista como un instrumento de orientación, se ha convertido en un requisito de carácter suspensivo: los GAD no avanzan en sus PDOT hasta que el ente rector hable. La espera se ha institucionalizado como una condición fáctica que paraliza la planificación territorial. Este artículo analiza la paradoja jurídica que esta situación genera: una competencia que la Constitución reconoce como obligatoria y autónoma queda subordinada, en la práctica, a la voluntad de otra institución. A partir del análisis de la jerarquía normativa, el principio de autonomía de los GAD, la seguridad jurídica y la coordinación intergubernamental, el estudio sostiene que condicionar el ejercicio de una competencia constitucional a la emisión de una resolución administrativa vulnera el principio de supremacía constitucional y desnaturaliza la autonomía territorial. La pregunta central que orienta este trabajo es: ¿es jurídicamente necesario esperar una resolución administrativa para ejercer una competencia constitucionalmente reconocida? La respuesta, como se argumenta en este artículo, es negativa. Los GAD tienen la obligación y el derecho de planificar su territorio sin necesidad de autorización previa, en ejercicio directo de su autonomía constitucional.

Palabras clave: Seguridad Jurídica, Planificación Territorial, Autonomía De GAD, Jerarquía Normativa, PDOT, Competencias Constitucionales.

Abstract

The 2008 Constitution of the Republic of Ecuador established territorial planning as a mandatory competence of all decentralized autonomous governments. Article 241 states that "planning shall guarantee territorial ordering and shall be mandatory in all decentralized autonomous governments." There is no ambiguity in the mandate: GADs must plan their territory, and they must do so autonomously. However, administrative practice has blurred this constitutional mandate. The preparation or updating of Development and Territorial Planning Plans —essential instruments for exercising planning competence— has in practice been conditioned upon the issuance of resolutions, guidelines, or technical standards by governing entities such as the Technical Secretariat of Planning or the Technical Council for

Land Use and Management. The technical standard, conceived as a guidance instrument, has become a suspensive requirement: GADs do not advance their PDOTs until the governing body speaks. The wait has been institutionalized as a factual condition that paralyzes territorial planning. This article analyzes the legal paradox this situation generates: a competence that the Constitution recognizes as mandatory and autonomous becomes subordinated, in practice, to the will of another institution. Drawing on the analysis of normative hierarchy, the principle of GAD autonomy, legal certainty, and intergovernmental coordination, the study argues that conditioning the exercise of a constitutional competence upon the issuance of an administrative resolution violates the principle of constitutional supremacy and distorts territorial autonomy. The central question guiding this work is: is it legally necessary to wait for an administrative resolution to exercise a constitutionally recognized competence? The answer, as argued in this article, is negative. GADs have the obligation and the right to plan their territory without prior authorization, in direct exercise of their constitutional autonomy.

Keywords: Legal Certainty, Territorial Planning, GAD Autonomy, Normative Hierarchy, PDOT, Constitutional Competences.

1. Introducción

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 marcó un punto de inflexión en la organización territorial del Estado. Por primera vez, el texto constitucional consagró de manera explícita la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) como un principio rector del ordenamiento territorial. En este nuevo modelo, la planificación dejó de ser un ejercicio técnico discrecional para convertirse en una obligación constitucional directa. El artículo 241 establece que "la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados" [1]. No hay margen para la interpretación: la planificación territorial es un mandato que emana de la norma suprema y vincula a todos los niveles de gobierno. Esta disposición se complementa con el artículo 267 de la Constitución, que atribuye a los gobiernos parroquiales rurales la competencia exclusiva de planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial [2].

El diseño constitucional es claro: la autonomía territorial no es una concesión del poder central, sino un derecho reconocido a los gobiernos locales para regirse por normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones, sin intervención de otro nivel de gobierno. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) desarrolla este mandato y establece la planificación como una función esencial de todos los GAD. El artículo 12 del COOTAD señala que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios, y que se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno [3].

El artículo 41, por su parte, define que los planes de desarrollo son las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio, y que estos tendrán una visión de largo plazo implementada a través del ejercicio de sus competencias constitucionales y legales [4]. El principio de autonomía, consagrado en el artículo 5 del COOTAD, se define como el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno [5]. Este principio es el pilar sobre el que se construye el Estado descentralizado que la Constitución de Montecristi quiso consolidar.

Sin embargo, la práctica administrativa ha construido una realidad que contradice el mandato constitucional. A pesar de que la planificación territorial es una obligación directa de los GAD, la formulación o actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) ha quedado condicionada, en los hechos, a la emisión de resoluciones, lineamientos o normas técnicas por parte de instituciones como la Secretaría Técnica de Planificación, el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, o la Superintendencia de Ordenamiento Territorial. El artículo 14 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) establece que el proceso de formulación o actualización de los PDOT se regulará por la norma técnica que expida el Consejo Técnico [6].

Esta disposición, aparentemente inocua, ha sido interpretada en la práctica como un requisito de carácter suspensivo: los GAD no pueden avanzar en la elaboración de sus PDOT hasta que el ente rector emita las directrices correspondientes. El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo ha expedido al menos dieciocho resoluciones entre 2019 y 2024, relacionadas con directrices de carácter técnico para los GAD [7]. La Resolución No. 003-CTUGS-2019, por ejemplo, establece que los GAD deberán tomar en consideración la Guía para la Formulación/Actualización del PDOT emitida por Planifica Ecuador [8]. Aunque formalmente estas resoluciones se presentan como instrumentos de orientación técnica, en la práctica se



han convertido en requisitos suspensivos: los GAD no avanzan en sus PDOT hasta que el ente rector hable. La espera se ha institucionalizado como una condición fáctica que paraliza la planificación territorial. El COOTAD, en sus artículos 54 y 55, al establecer la competencia exclusiva de los GAD municipales sobre el control del uso y ocupación del suelo, también determina que estas intervenciones serán realizadas a través de los Planes de Ordenamiento Territorial respectivos [9].

El COPFP, en su artículo 44, establece que los planes de ordenamiento territorial deben articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio en el marco de las competencias propias de cada nivel de gobierno [10]. La norma parece reconocer que la competencia es propia, no delegada ni condicionada. Sin embargo, en la práctica, la articulación se ha transformado en subordinación, y el ejercicio de la competencia ha quedado supeditado a la autorización administrativa. Esta situación genera una paradoja jurídica de primera magnitud: una competencia que la Constitución reconoce como obligatoria y autónoma queda subordinada, en la práctica, a la voluntad de otra institución. La pregunta central que orienta este trabajo es: ¿es jurídicamente necesario esperar una resolución administrativa para ejercer una competencia constitucionalmente reconocida?

Esta cuestión no es un ejercicio académico ocioso. Tiene implicaciones directas sobre la eficacia del sistema de planificación territorial, la autonomía de los GAD, la seguridad jurídica y la coordinación entre niveles de gobierno. La respuesta a esta pregunta exige examinar la jerarquía normativa en el ordenamiento ecuatoriano, que coloca a la Constitución en la cúspide [11], y preguntarse si una resolución administrativa puede condicionar el ejercicio de un mandato constitucional. También exige revisar el principio de autonomía de los GAD y determinar si esta autonomía es compatible con la subordinación a directrices técnicas emanadas del gobierno central. La discusión, además, se inscribe en un momento político particular. Las reformas al COOTAD impulsadas desde el Ejecutivo han sido cuestionadas por afectar la autonomía de los GAD y buscar someter a los gobiernos locales [12]. Defensores de la descentralización han señalado que estas reformas pretenden debilitar las finanzas de los GAD y subordinar financieramente a los gobiernos subnacionales [13]. En este contexto, analizar si las resoluciones técnicas que condicionan el PDOT vulneran la autonomía constitucional de los GAD adquiere una relevancia práctica ineludible.

Aunque existe literatura sobre la autonomía de los GAD y el sistema de planificación territorial en Ecuador [14], son escasos los trabajos que abordan la tensión específica entre el mandato constitucional de planificar y los condicionamientos administrativos que limitan su ejercicio. La mayoría de los estudios se han centrado en el análisis de las competencias de los GAD o en la evaluación de la implementación de los PDOT, sin examinar la validez jurídica de los condicionamientos que emanan del gobierno central. Este artículo busca llenar ese vacío, analizando la paradoja de una competencia que la Constitución reconoce como obligatoria y autónoma pero que en la práctica requiere de una "autorización" administrativa para ser ejercida. El estudio examina esta tensión desde una perspectiva jurídica, revisando el principio de jerarquía normativa, el alcance de la autonomía de los GAD y la seguridad jurídica como garantía constitucional.

El objetivo general de esta investigación es analizar la tensión entre el mandato constitucional de planificación territorial de los GAD y los condicionamientos administrativos que, en la práctica, subordinan su ejercicio, a fin de determinar si estos condicionamientos vulneran el principio de jerarquía normativa y la autonomía constitucional de los gobiernos locales. Para cumplir con este propósito, se han formulado cinco objetivos específicos: examinar el marco constitucional y legal que establece la planificación territorial como competencia obligatoria y autónoma de los GAD; identificar las resoluciones, lineamientos y normas técnicas que condicionan la formulación o actualización de los PDOT; analizar la naturaleza jurídica de estos instrumentos de condicionamiento a la luz de la jerarquía normativa; evaluar si el condicionamiento administrativo vulnera los principios de autonomía de los GAD y seguridad jurídica; y proponer criterios para una interpretación de la norma que respete la autonomía constitucional de los GAD.

Las preguntas de investigación que guían este trabajo son cuatro: ¿cuál es el fundamento constitucional y legal de la competencia de los GAD para planificar su territorio?; ¿qué resoluciones y lineamientos condicionan la formulación de los PDOT en la práctica administrativa?; ¿es constitucionalmente válido que una resolución administrativa subordine el ejercicio de una competencia constitucional?; ¿qué implicaciones tiene este condicionamiento para la autonomía de los GAD y la seguridad jurídica?

Finalmente, el estudio se circunscribe al ordenamiento jurídico ecuatoriano y se basa en fuentes documentales: la Constitución de 2008, el COOTAD, el COPFP, la LOOTUGS, las resoluciones del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, y la doctrina constitucional y administrativa relevante. El estudio no in-



cluye trabajo de campo ni entrevistas a actores institucionales, aunque se consideran los debates públicos sobre la reforma al COOTAD para contextualizar el análisis. El enfoque es jurídico-normativo, y el objetivo es determinar si los condicionamientos administrativos son compatibles con el principio de jerarquía normativa y la autonomía constitucional de los GAD.

2. Fundamentación teórica

2.1. El principio de seguridad jurídica en el ordenamiento ecuatoriano

La seguridad jurídica es uno de los pilares fundamentales del Estado constitucional de derechos y justicia que la Constitución de 2008 consagra. El artículo 82 del texto constitucional establece que "el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes" [15]. Esta disposición no es un enunciado retórico; constituye una garantía concreta que vincula a todos los poderes públicos y que opera como un límite a la arbitrariedad. Como ha señalado la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones, la seguridad jurídica "es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos" [16].

La seguridad jurídica tiene una dimensión objetiva y una dimensión subjetiva. En su dimensión objetiva, exige que el ordenamiento jurídico sea coherente, previsible y estable, de modo que los ciudadanos puedan conocer con certeza las reglas del juego que les serán aplicadas. En su dimensión subjetiva, constituye un derecho de las personas a que su situación jurídica no sea modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente [17]. La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la seguridad jurídica no se agota en la mera existencia de normas, sino que exige que estas sean efectivamente aplicadas por autoridades competentes y que los actos del poder público mantengan conformidad con las disposiciones constitucionales [18].

La relación entre seguridad jurídica y jerarquía normativa es estrecha. Como señala la doctrina, "la corrección estructural de las normas" exige "el principio de jerarquía normativa por el que se establece un orden de prelación de las fuentes del Derecho, que impide la derogación, modificación o infracción de las normas de rango superior por aquellas que les están subordinadas" [19]. Esta exigencia supone la primacía de la ley sobre normas de inferior jerarquía, a través de las cuales no pueden modificarse las condiciones establecidas por mandato de una norma jurídica con rango de ley, ni cambiar el sentido de la norma legal [19]. En el contexto de la planificación territorial, esto implica que las resoluciones administrativas no pueden alterar lo dispuesto por la Constitución y las leyes orgánicas.

2.2. La autonomía de los GAD en la Constitución de 2008

La Constitución de 2008 consagró la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) como un principio fundamental del ordenamiento territorial. El artículo 238 establece que "los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana" [20]. Esta autonomía no es una concesión del poder central, sino un derecho constitucional que los GAD ejercen en sus respectivas circunscripciones territoriales.

El COOTAD, en su artículo 5, desarrolla este principio al señalar que la autonomía es "el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno" [21]. Esta definición tiene una implicación directa para la planificación territorial: si los GAD tienen la capacidad de regirse por normas propias y sin intervención de otro nivel de gobierno, entonces el ejercicio de su competencia de planificación no puede estar subordinado a la emisión de resoluciones por parte de instituciones del gobierno central.

La autonomía de los GAD comprende tres dimensiones: política, administrativa y financiera [22]. La autonomía política se refiere a la capacidad de los GAD para definir sus propias políticas y prioridades en el marco de sus competencias constitucionales. La autonomía administrativa implica la facultad de organizar su propia estructura y gestionar sus recursos humanos y materiales. La autonomía financiera supone la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, así como de decidir su asignación conforme a sus prioridades territoriales.

No obstante, la autonomía no es absoluta. La propia Constitución establece que el ejercicio de las competencias exclusivas "no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno" [23]. La clave

está en el equilibrio: la coordinación no puede convertirse en subordinación, y la colaboración no puede transformarse en condicionamiento. Como ha señalado la literatura, "la autonomía y la competencia son correlativas, toda vez que no se podría concebir autonomía sin competencia o viceversa" [24].

2.3. La jerarquía normativa y el valor de la norma constitucional

El principio de jerarquía normativa es uno de los pilares del Estado constitucional de derecho. El artículo 424 de la Constitución es claro al respecto: "La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica" [25]. Esta disposición consagra la supremacía de la Constitución y establece un orden jerárquico de aplicación de las normas que ningún acto o resolución administrativa puede desconocer.

El artículo 425 establece el orden jerárquico de aplicación de las normas: "La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos" [26]. Las resoluciones administrativas —como las del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo— se ubican en los niveles inferiores de esta jerarquía, lo que significa que no pueden contradecir ni condicionar lo establecido por normas superiores, especialmente por la Constitución y las leyes orgánicas.

La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que "la Constitución ocupa una posición privilegiada" en el ordenamiento jurídico, y que esta posición privilegiada "desarrolla una función de irradiación sobre el resto del ordenamiento jurídico" [27]. Esto significa que todas las normas infraconstitucionales deben interpretarse conforme a la Constitución, y que los actos del poder público que contradigan la norma suprema carecen de eficacia jurídica. En el caso de la planificación territorial, si el mandato constitucional del artículo 241 es obligatorio y directo, ninguna resolución administrativa puede condicionarlo o subordinarlo.

La jerarquía normativa también protege a las leyes orgánicas de ser modificadas o condicionadas por normas de inferior rango. El artículo 133 de la Constitución establece que las leyes orgánicas requieren mayoría absoluta de la Asamblea Nacional y regulan materias específicas, entre ellas "las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales" [28]. Tanto el COOTAD como el COPFP son leyes orgánicas, lo que significa que sus disposiciones no pueden ser alteradas por resoluciones administrativas. Si estas leyes establecen que la planificación es una competencia propia de los GAD, una resolución del Consejo Técnico no puede subordinarla a la emisión de directrices previas.

2.4. El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial como instrumento de planificación

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) es el instrumento principal mediante el cual los GAD ejercen su competencia constitucional de planificar el desarrollo y el ordenamiento de sus territorios. El artículo 41 del COOTAD define los PDOT como "las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio" [29]. Estos planes no son opcionales; son instrumentos de planificación de ejercicio obligatorio que los GAD deben formular, actualizar y ejecutar conforme a sus competencias y a la realidad de sus territorios.

El PDOT cumple funciones esenciales en el sistema de planificación territorial. En primer lugar, establece la visión de largo plazo del territorio, definiendo los objetivos estratégicos de desarrollo y las políticas para alcanzarlos [30]. En segundo lugar, orienta el ejercicio de las competencias de los GAD, articulando las decisiones de inversión pública con las prioridades territoriales. En tercer lugar, sirve como instrumento de coordinación entre niveles de gobierno, permitiendo la articulación de las políticas territoriales con el Plan Nacional de Desarrollo [31]. En cuarto lugar, constituye la base para la formulación del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), que regula el uso y ocupación del suelo en el territorio [32].

El PDOT no es un instrumento técnico aislado; es la expresión de la autonomía de los GAD en el ámbito de la planificación. Como ha señalado la doctrina, la autonomía y la planificación son dos caras de la misma moneda: no hay autonomía sin capacidad de decidir el futuro del territorio, y no hay planificación efectiva sin autonomía para tomar decisiones sobre el territorio [33]. Por eso, condicionar la formulación del PDOT a la emisión de resoluciones administrativas no es solo una cuestión de eficiencia técnica; es una cuestión de respeto a la autonomía constitucional.

El PDOT se integra en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, que busca "garantizar que la planificación de los GAD esté alineada con el Plan Nacional de Desarrollo" y "articular las



políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio" [34]. Sin embargo, como lo demuestra la práctica administrativa, la articulación se ha transformado en subordinación, y la alineación se ha convertido en condicionamiento. La directriz técnica, prevista como un instrumento de orientación, se ha transformado en un requisito de carácter suspensivo que los GAD deben esperar para poder ejercer su competencia constitucional.

El Plan Nacional de Desarrollo "Ecuador no se Detiene" 2025-2029, vigente durante el período analizado, establece directrices que los GAD deben considerar al formular sus planes territoriales [35]. La Estrategia Territorial Nacional (ETN) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) también forman parte del marco de referencia para la planificación territorial [36]. La Secretaría Nacional de Planificación ha realizado talleres con los gremios de los GAD —AME, CONAGOPARE y CONGOPE— para construir de manera participativa las directrices para la elaboración de los informes de seguimiento y evaluación de los PDOT [37]. Sin embargo, la participación no debe confundirse con la subordinación, y la coordinación no debe implicar autorización previa.

2.5. El COOTAD y el sistema nacional de competencias

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) es la norma que desarrolla el mandato constitucional de descentralización y autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados. Publicado en el Registro Oficial en octubre de 2010, este código regula la organización política, administrativa y territorial del Estado, y define las competencias y autonomía de los GAD regionales, provinciales, cantonales y parroquiales [38]. No es una ley cualquiera: es una ley orgánica, lo que significa que su aprobación requirió mayoría absoluta en la Asamblea Nacional y que regula materias de especial importancia para el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

El artículo 5 del COOTAD es el corazón de la autonomía de los GAD. Define la autonomía política, administrativa y financiera como "el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno" [39]. Esta definición no es un enunciado retórico; tiene implicaciones concretas para el ejercicio de las competencias de los GAD. La autonomía política se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; la autonomía administrativa consiste en la facultad de organización y gestión de sus talentos humanos y recursos materiales; y la autonomía financiera se expresa en el derecho de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden [39].

El COOTAD también establece un catálogo de competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, así como mecanismos para el ejercicio de competencias concurrentes o delegadas. Los GAD tienen competencias exclusivas en planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, gestión del suelo, vialidad, agua potable, alcantarillado, entre otras [40]. La asignación de estas competencias no es un acto de gracia del gobierno central; es el reconocimiento de que los gobiernos locales están más cerca de las necesidades de sus territorios y, por tanto, están en mejor posición para tomar decisiones sobre ellos.

El Sistema Nacional de Competencias es el mecanismo a través del cual se articulan los diferentes niveles de gobierno en el ejercicio de sus competencias [41]. El COOTAD establece que las competencias exclusivas de los GAD no excluyen el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno [42]. Esta disposición reconoce que la coordinación es necesaria, pero también establece un límite: la coordinación no puede convertirse en subordinación, y la colaboración no puede transformarse en condicionamiento.

El COOTAD es claro al señalar que los GAD tienen capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial [43]. El ejercicio de esta facultad se circunscribe al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y debe observar lo previsto en la Constitución y la ley [43]. Esto significa que los GAD no necesitan autorización previa de ninguna institución para ejercer su facultad normativa en el marco de sus competencias constitucionales. Cualquier interpretación que condicione el ejercicio de esta facultad a la emisión de directrices técnicas por parte del gobierno central vulnera el espíritu y la letra del COOTAD.

2.6. Actos normativos y actos administrativos: precisiones conceptuales

La distinción entre actos normativos y actos administrativos es fundamental para comprender la paradoja que este estudio analiza. Los actos normativos son disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas para una colectividad indeterminada [44]. Los

actos administrativos, en cambio, son manifestaciones de voluntad de la administración pública que producen efectos jurídicos particulares o individuales, y que se emiten en ejercicio de una potestad administrativa [45]. Esta distinción tiene implicaciones directas para la jerarquía normativa y la seguridad jurídica.

Las resoluciones del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo que condicionan la formulación de los PDOT son, en principio, actos administrativos. Pero su contenido y efectos han trascendido la naturaleza de actos particulares para convertirse, en la práctica, en directrices de alcance general que vinculan a todos los GAD [44]. Este desbordamiento de la naturaleza jurídica de estos actos es problemático porque los actos administrativos, a diferencia de los actos normativos, no pueden crear obligaciones generales ni modificar el ordenamiento jurídico con carácter permanente.

El artículo 8 del COOTAD reconoce la facultad normativa de los gobiernos parroquiales rurales para dictar acuerdos y resoluciones en sus respectivas circunscripciones territoriales [46]. Pero esta facultad normativa está reservada a los GAD, no a instituciones del gobierno central. Cuando una resolución del Consejo Técnico se convierte en un requisito suspensivo para que los GAD puedan ejercer su competencia de planificación, esa resolución está operando como una norma de facto, con efectos generales y vinculantes para todos los GAD. Y si opera como una norma, debe someterse a las exigencias de la jerarquía normativa: no puede contradecir ni condicionar lo establecido por normas superiores [47].

La Corte Constitucional ha sido clara al respecto: las resoluciones administrativas no pueden tener efectos generales más allá de lo que la ley expresamente establece. Si una resolución administrativa pretende regular una materia que corresponde a una ley orgánica, esa resolución es inconstitucional por vulnerar el principio de jerarquía normativa [48]. En el caso de los PDOT, la formulación de estos planes está regulada por el COOTAD y el COPFP, que son leyes orgánicas. Si una resolución del Consejo Técnico condiciona su formulación o actualización, está invadiendo una materia reservada a la ley orgánica y, por tanto, vulnerando el principio de jerarquía normativa.

2.7. La coordinación intergubernamental: ¿articulación o subordinación?

La Constitución y el COOTAD establecen que el ejercicio de las competencias de los GAD debe realizarse en coordinación con los diferentes niveles de gobierno [49]. Esta coordinación es una exigencia del Estado unitario y de la necesidad de garantizar la cohesión territorial. La coordinación implica articulación, colaboración y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno. Pero la articulación no es subordinación, y la cooperación no es autorización previa [50].

La doctrina distingue entre dos tipos de articulación: la vertical y la horizontal. La articulación vertical se da entre diferentes niveles de gobierno (nacional, regional, provincial, cantonal, parroquial); la articulación horizontal se da entre entidades del mismo nivel [51]. Ambas son necesarias para un sistema de planificación territorial eficaz, pero ambas deben respetar la autonomía de los GAD. La articulación no implica que un nivel de gobierno pueda imponer sus condiciones a otro; implica que los diferentes niveles trabajan juntos para alcanzar objetivos comunes, en un marco de respeto mutuo y de reconocimiento de las competencias de cada uno.

El artículo 238 de la Constitución establece que los GAD "se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana" [52]. El principio de subsidiariedad es particularmente relevante: este principio sostiene que las decisiones deben tomarse en el nivel más cercano a los ciudadanos, y que los niveles superiores solo deben intervenir cuando los niveles inferiores no puedan cumplir adecuadamente con sus funciones [53]. En el caso de la planificación territorial, la subsidiariedad implica que los GAD son los niveles de gobierno que deben decidir sobre el futuro de sus territorios, y que el gobierno central solo debe intervenir cuando sea estrictamente necesario para garantizar la cohesión territorial o el cumplimiento de estándares mínimos. No es el caso de las resoluciones del Consejo Técnico.

La reforma al COOTAD aprobada en 2026 ha renovado el debate sobre la autonomía de los GAD y la coordinación intergubernamental. La reforma, enviada por el Ejecutivo como proyecto económico urgente, establece que los GAD deberán destinar al menos el 70% de su presupuesto anual a inversión y solo el 30% a gasto corriente [54]. Esta norma ha sido cuestionada por varios alcaldes y prefectos, que consideran que limita la autonomía financiera de los gobiernos locales [55]. El Municipio de Quito, por ejemplo, advirtió que una reducción en el presupuesto destinado a gasto corriente podría afectar programas sociales que atienden a más de 265.000 personas en situación de vulnerabilidad [56]. Este debate evidencia que la



tensión entre autonomía y coordinación no es nueva, y que cada reforma al COOTAD debe ser examinada a la luz del principio constitucional de autonomía de los GAD.

3. Metodología

3.1. Enfoque de investigación

Este estudio adopta un enfoque cualitativo de tipo analítico-dogmático. La elección de este enfoque responde a la naturaleza del objeto de estudio: la tensión entre el mandato constitucional de planificación territorial y los condicionamientos administrativos que limitan su ejercicio es una cuestión esencialmente jurídica que requiere el análisis de normas, principios y categorías dogmáticas. No se trata de un problema que pueda resolverse mediante la recolección de datos empíricos o la medición de variables cuantitativas; se trata de determinar si un determinado comportamiento del poder público —la subordinación del ejercicio de una competencia constitucional a la emisión de resoluciones administrativas— es compatible con el ordenamiento jurídico.

El enfoque dogmático permite examinar el significado y alcance de las normas constitucionales y legales que regulan la planificación territorial, así como los principios que las informan: la autonomía de los GAD, la jerarquía normativa y la seguridad jurídica. A través de este enfoque, es posible determinar si las resoluciones del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo que condicionan la formulación de los PDOT se ajustan a lo dispuesto por la Constitución y las leyes orgánicas, o si, por el contrario, vulneran el principio de supremacía constitucional.

3.2. Tipo de estudio

El estudio es de tipo descriptivo-explicativo. Descriptivo, porque caracteriza el marco normativo que regula la planificación territorial en Ecuador, identificando las disposiciones constitucionales y legales que establecen la competencia de los GAD en esta materia. También describe la práctica administrativa que ha condicionado el ejercicio de esta competencia, identificando las resoluciones y lineamientos que operan como requisitos suspensivos para la formulación de los PDOT.

Explicativo, porque busca establecer si existe una contradicción entre el mandato constitucional y los condicionamientos administrativos, y si esta contradicción vulnera los principios de jerarquía normativa, autonomía de los GAD y seguridad jurídica. El estudio no se limita a describir lo que dice la norma y lo que hace la práctica; pretende explicar por qué la práctica administrativa puede ser incompatible con el ordenamiento constitucional, y cuáles son las implicaciones de esta incompatibilidad para el sistema de planificación territorial.

Es, además, un estudio de caso normativo: el caso de la subordinación de los PDOT a las resoluciones del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo. La elección del caso responde a que ejemplifica de manera paradigmática la tensión entre la autonomía de los GAD y los condicionamientos administrativos que emanan del gobierno central, y porque esta tensión tiene implicaciones prácticas para la eficacia del sistema de planificación territorial.

3.3. Fuentes de información

El estudio se basa en fuentes documentales de naturaleza jurídico-normativa. Se han consultado cuatro tipos de fuentes:

Fuentes constitucionales y legales. La Constitución de la República del Ecuador de 2008 es la fuente principal, en particular los artículos que consagran la autonomía de los GAD (238, 239, 240), la obligatoriedad de la planificación (241), la jerarquía normativa (424, 425) y la seguridad jurídica (82). También se han revisado el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), en las disposiciones que regulan la planificación territorial y las competencias de los GAD.

Fuentes administrativas. Se han examinado las resoluciones del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo que establecen directrices para la formulación de los PDOT, en particular la Resolución No. 003-CTUGS-2019 y las resoluciones posteriores que han mantenido o actualizado estas directrices. Estas resoluciones constituyen el objeto de análisis de la investigación, ya que son los instrumentos que condicionan el ejercicio de la competencia de planificación.

Fuentes jurisprudenciales. Se han revisado sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador relacionadas con la seguridad jurídica, la jerarquía normativa y la autonomía de los GAD. La jurisprudencia constitucional es una fuente relevante porque establece el alcance de los principios constitucionales y los límites de la actuación de los poderes públicos.

Fuentes doctrinarias. Se ha consultado literatura especializada en derecho constitucional, derecho administrativo y planificación territorial, tanto nacional como internacional, para contextualizar el análisis y contrastar los hallazgos con el debate académico.

3.4. Técnicas de análisis

El análisis se realizó mediante tres técnicas complementarias:

Análisis de contenido normativo. Se aplicó a las fuentes constitucionales, legales y administrativas, identificando las disposiciones que establecen la competencia de planificación de los GAD, las que regulan la formulación de los PDOT, y las que condicionan esta formulación a la emisión de directrices técnicas. El análisis se centró en determinar el alcance de cada disposición y las relaciones de jerarquía entre ellas.

Análisis de jerarquía normativa. Se examinó la posición de cada norma en el ordenamiento jurídico, conforme al artículo 425 de la Constitución. Este análisis permitió determinar si las resoluciones del Consejo Técnico ocupan un lugar inferior en la jerarquía normativa y, por tanto, no pueden condicionar el ejercicio de una competencia establecida por la Constitución y las leyes orgánicas.

Análisis dogmático-conceptual. Se realizó un análisis de los conceptos clave —autonomía, seguridad jurídica, jerarquía normativa, acto administrativo, acto normativo, coordinación intergubernamental— a partir de la doctrina y la jurisprudencia, para determinar su alcance y su aplicación al caso concreto de la subordinación de los PDOT a las resoluciones del Consejo Técnico.

3.5. Criterios de calidad y rigor

La credibilidad del estudio se asegura mediante la revisión exhaustiva de las fuentes normativas y jurisprudenciales, evitando interpretaciones parciales o sesgadas. Todas las disposiciones citadas han sido verificadas en las versiones oficiales publicadas en el Registro Oficial, y las sentencias de la Corte Constitucional han sido consultadas en el repositorio oficial de la institución.

La auditabilidad se garantiza mediante el registro detallado de las fuentes consultadas, incluyendo números de artículos, fechas de publicación y enlaces a las versiones oficiales cuando están disponibles. La documentación del proceso de análisis permite que otro investigador pueda seguir el rastro del razonamiento y evaluar su coherencia.

La consistencia interna se ha asegurado mediante la coherencia entre el marco teórico, las preguntas de investigación y el análisis de los resultados. Los conceptos definidos en la fundamentación teórica son los mismos que se utilizan en el análisis, y las conclusiones derivan lógicamente de los hallazgos.

Una limitación metodológica que debe reconocerse es que el estudio no incluye trabajo de campo ni entrevistas a actores institucionales. Esto significa que la práctica administrativa es conocida a través de las resoluciones y lineamientos oficiales, no mediante la experiencia directa de los funcionarios que los aplican o de los GAD que los padecen. Para un estudio de naturaleza jurídico-dogmática, que busca determinar la compatibilidad normativa de los condicionamientos con el ordenamiento constitucional, esta limitación es aceptable. Pero debe tenerse en cuenta al interpretar los hallazgos, especialmente en lo que se refiere a las implicaciones prácticas de la tensión analizada.

4. Resultados

4.1. El mandato constitucional de planificar: obligación directa y autónoma

El análisis de la Constitución de 2008 revela que la planificación territorial es una competencia de ejercicio directo para los gobiernos autónomos descentralizados. El artículo 241 es claro: "La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados" [1]. El artículo 267, por su parte, atribuye a los gobiernos parroquiales rurales la competencia exclusiva de "planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial" [2].

Estos mandatos constitucionales tienen tres características que los distinguen de otras disposiciones legales. En primer lugar, son obligatorios: los GAD no pueden decidir si planifican o no; la Constitución les



exige que lo hagan. En segundo lugar, son directos: la obligación no está condicionada a la emisión de normas reglamentarias o directrices técnicas; emana directamente de la Constitución. En tercer lugar, son autónomos: la planificación territorial es una competencia exclusiva de los GAD, lo que significa que la ejercen sin intervención de otro nivel de gobierno, en los términos del artículo 238 de la Constitución.

El artículo 264 de la Constitución establece las competencias exclusivas de los GAD municipales, entre las cuales se encuentra la planificación del desarrollo cantonal y la formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en coordinación con la planificación regional, provincial y parroquial [3]. Esta disposición reafirma la autonomía de los GAD en el ejercicio de la planificación, aunque introduce la necesidad de coordinación con los otros niveles de gobierno.

El COOTAD, en su artículo 12, desarrolla el mandato constitucional al señalar que "la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios, y se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa" [4]. El artículo 41 añade que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son "las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio" [5].

Estas disposiciones revelan que la planificación territorial es un mandato constitucional directo. El COOTAD no crea la competencia; la reconoce y la desarrolla. Por eso, la existencia de la competencia no depende de la emisión de normas técnicas por parte de ninguna institución. La Constitución ya la ha establecido, y ningún acto administrativo puede condicionar su ejercicio.

4.2. La práctica administrativa: lineamientos, resoluciones y condicionamientos

A pesar de la claridad del mandato constitucional, la práctica administrativa ha construido un sistema de condicionamientos que subordinan la formulación de los PDOT a la emisión de directrices técnicas por parte de instituciones del gobierno central. El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo ha expedido al menos dieciocho resoluciones entre 2019 y 2024, relacionadas con directrices para los GAD.

La Resolución No. 003-CTUGS-2019 establece que los GAD deberán tomar en consideración la Guía para la Formulación/Actualización del PDOT emitida por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador. La Resolución No. 004-CTUGS-2020 añade que los PDOT deberán incorporar las directrices para la formulación de los planes de uso y gestión del suelo [6]. La Resolución No. 001-CTUGS-2022 establece criterios para la clasificación del suelo rural y urbano en los PDOT. La Resolución No. 006-CTUGS-2023 regula los contenidos mínimos que deben incluir los PDOT en materia de gestión del riesgo. La Resolución No. 002-CTUGS-2024 actualiza las directrices para la formulación de los PDOT, incorporando elementos de cambio climático y sostenibilidad [7].

Además de las resoluciones del Consejo Técnico, la Secretaría Técnica Planifica Ecuador ha emitido la Guía Metodológica para la Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD, que establece el contenido mínimo, la estructura y la metodología que deben seguir los GAD en la elaboración de sus planes [8]. El artículo 14 de la LOOTUGS establece que el proceso de formulación o actualización de los PDOT "se regulará por la norma técnica que expida el Consejo Técnico" [9], disposición que ha sido interpretada como un requisito de carácter suspensivo.

La práctica administrativa ha construido una cadena de condicionamientos: para formular el PDOT, el GAD debe esperar la norma técnica del Consejo Técnico; para que la norma técnica sea emitida, el Consejo Técnico debe esperar las directrices de Planifica Ecuador; para que Planifica Ecuador emita las directrices, debe esperar la aprobación de la política nacional de ordenamiento territorial. Esta cadena de esperas paraliza la planificación territorial y genera incertidumbre jurídica. Aunque formalmente las resoluciones se presentan como instrumentos de orientación técnica, en la práctica se han convertido en requisitos suspensivos: los GAD no avanzan en sus PDOT hasta que el ente rector hable.

Tabla 1. Principales resoluciones del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo que condicionan la formulación del PDOT

Resolución	Fecha	Contenido principal	Efecto práctico
------------	-------	---------------------	-----------------

Resolución	Fecha	Contenido principal	Efecto práctico
No. 003-CTUGS-2019	2019	Los GAD deben considerar la Guía de Planifica Ecuador para formular el PDOT	Condicionamiento metodológico
No. 004-CTUGS-2020	2020	Los PDOT deben incorporar directrices para planes de uso y gestión del suelo	Condicionamiento de contenido
No. 001-CTUGS-2022	2022	Criterios para clasificación de suelo rural y urbano en los PDOT	Condicionamiento técnico
No. 006-CTUGS-2023	2023	Contenidos mínimos en materia de gestión del riesgo	Condicionamiento temático
No. 002-CTUGS-2024	2024	Actualización de directrices: cambio climático y sostenibilidad	Condicionamiento actualizado

Tabla 2. Instrumentos de condicionamiento y su base normativa

Instrumento	Institución emisora	Base normativa	Efecto
Guía metodológica	Secretaría Técnica Planifica Ecuador	Art. 14 LOO-TUGS	Condiciona la metodología
Resoluciones técnicas	Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo	Art. 14 LOO-TUGS	Condiciona contenidos
Norma técnica	Superintendencia de Ordenamiento Territorial	COOTAD	Condiciona evaluación

Tabla 3. Efectos de la espera en la planificación territorial

Efecto	Descripción	Consecuencia
Paralización	Los GAD no pueden formular su PDOT hasta que se emita la resolución	Demora indefinida
Incertidumbre	Los GAD no saben cuándo podrán iniciar el proceso	Inseguridad jurídica



Efecto	Descripción	Consecuencia
Subordinación	El ejercicio de la competencia queda sujeto a la voluntad del ente rector	Vulneración de autonomía
Ineficiencia	Los recursos y el tiempo de los GAD se desperdician esperando	Retraso en el desarrollo

4.3. La naturaleza jurídica de los instrumentos que condicionan el PDOT

La naturaleza jurídica de las resoluciones del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo es un asunto controvertido. En principio, son actos administrativos: manifestaciones de voluntad de la administración pública que producen efectos jurídicos particulares. Sin embargo, su contenido y efectos han trascendido la naturaleza de actos particulares para convertirse, en la práctica, en directrices de alcance general que vinculan a todos los GAD.

Un acto administrativo, por definición, produce efectos jurídicos individuales o particulares. Las resoluciones del Consejo Técnico, en cambio, producen efectos generales y abstractos: se aplican a todos los GAD y establecen condiciones que estos deben cumplir para formular sus PDOT. Esta generalidad es característica de los actos normativos, no de los actos administrativos. Cuando una resolución del Consejo Técnico se convierte en un requisito suspensivo para que los GAD puedan ejercer su competencia de planificación, esa resolución está operando como una norma de facto, con efectos generales y vinculantes para todos los GAD.

El artículo 8 del COOTAD reconoce la facultad normativa de los gobiernos parroquiales rurales para dictar acuerdos y resoluciones en sus respectivas circunscripciones territoriales. Esta facultad normativa está reservada a los GAD, no a instituciones del gobierno central. Cuando una institución del gobierno central emite una resolución que tiene efectos generales y vinculantes para todos los GAD, esa resolución está invadiendo una esfera que corresponde a los GAD y, por tanto, vulnera el principio de autonomía.

La Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que las resoluciones administrativas no pueden tener efectos generales más allá de lo que la ley expresamente establece. Si una resolución administrativa pretende regular una materia que corresponde a una ley orgánica, esa resolución es inconstitucional por vulnerar el principio de jerarquía normativa. La LOOTUGS, al establecer que el proceso de formulación de los PDOT se regulará por la norma técnica del Consejo Técnico, no está autorizando a este Consejo a condicionar el ejercicio de la competencia constitucional de planificación. Está autorizándolo a emitir orientaciones técnicas, no requisitos suspensivos.

4.4. Análisis de jerarquía normativa: ¿puede una resolución subordinar una competencia constitucional?

La respuesta a esta pregunta es negativa, a la luz del principio de jerarquía normativa consagrado en los artículos 424 y 425 de la Constitución. La jerarquía de las normas jurídicas en Ecuador es clara: la Constitución ocupa la cúspide, seguida por las leyes orgánicas, las leyes ordinarias y los actos administrativos. Las resoluciones del Consejo Técnico se ubican en los niveles inferiores de esta jerarquía, lo que significa que no pueden contradecir ni condicionar lo establecido por normas superiores.

El artículo 424 de la Constitución establece que "la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica". Cuando el artículo 241 de la Constitución establece que la planificación es obligatoria para todos los GAD, está creando un mandato directo que ninguna resolución administrativa puede condicionar.

El artículo 425 establece el orden jerárquico de aplicación de las normas: la Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. Las resoluciones del Consejo Técnico se ubican en la cate-

ría de "acuerdos y resoluciones", es decir, en el nivel inferior de la jerarquía. Una resolución de este nivel no puede condicionar una norma de nivel superior, como una ley orgánica o la Constitución misma.

El COOTAD y el COPFP son leyes orgánicas. Su aprobación requirió mayoría absoluta en la Asamblea Nacional, y regulan materias que la Constitución reserva a la ley orgánica. Si estas leyes establecen que la planificación territorial es una competencia propia de los GAD, una resolución del Consejo Técnico no puede subordinarla a la emisión de directrices previas. Cuando una resolución del Consejo Técnico pretende condicionar el ejercicio de una competencia establecida por una ley orgánica y por la Constitución, está vulnerando el principio de jerarquía normativa.

La Corte Constitucional ha señalado en varias sentencias que la jerarquía normativa es una garantía de seguridad jurídica, y que los actos del poder público deben mantener conformidad con las disposiciones constitucionales. La sentencia No. 001-10-PJO-CC establece que "la seguridad jurídica exige que las normas y los actos del poder público mantengan conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica". La sentencia No. 989-11-EP/19 reafirma que la jerarquía normativa es una garantía del principio de legalidad y de la seguridad jurídica, y que los actos administrativos no pueden contradecir lo establecido por normas superiores.



Figura 1. Jerarquía normativa en el ordenamiento ecuatoriano

La línea de razonamiento es simple: si la Constitución dice que los GAD deben planificar su territorio, y el COOTAD desarrolla esta competencia como propia y autónoma, ninguna resolución administrativa puede convertir esa obligación constitucional en una opción supeditada a la emisión de directrices previas. La espera no es jurídicamente necesaria; es una construcción administrativa que vulnera el principio de supremacía constitucional y desnaturaliza la autonomía de los GAD.

4.5. Las dimensiones de la paradoja

4.5.1. Dimensión constitucional: autonomía frente a subordinación

La paradoja que este estudio analiza se manifiesta en su dimensión más profunda como una tensión entre dos principios constitucionales: la autonomía de los GAD y la coordinación intergubernamental. La Constitución consagra ambos principios, pero no define con precisión sus límites ni el punto de equilibrio entre ellos. El artículo 238 establece que los GAD gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. El artículo 241, por su parte, establece que la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los GAD. La autonomía y la obligación de planificar son dos caras de la misma moneda: no hay autonomía sin capacidad de decidir el futuro del territorio, y no hay planificación efectiva sin autonomía para tomar decisiones sobre el territorio.

El problema surge cuando la coordinación intergubernamental —un principio legítimo y necesario en un Estado unitario— se transforma en subordinación. La práctica administrativa ha construido un sistema en el que la autonomía de los GAD para planificar su territorio queda supeditada a la emisión de directrices técnicas por parte del gobierno central. La autonomía, que la Constitución consagra como un derecho, se convierte en una facultad condicionada. El GAD no puede ejercer su competencia de planificación cuando lo considera necesario; debe esperar que el ente rector emita las normas técnicas que le indicarán cómo hacerlo. Esta subordinación desnaturaliza la autonomía constitucional, que no es una concesión del poder central sino un derecho reconocido a los gobiernos locales.

La autonomía de los GAD no es absoluta, y la propia Constitución lo reconoce. El ejercicio de las competencias exclusivas no excluye el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno. Pero la colaboración no es autorización previa, y la complementariedad no es subordinación jerárquica. El límite de la autonomía está en el respeto a la Constitución y las leyes, no en la voluntad de una institución del gobierno central. Cuando una resolución administrativa se convierte en un requisito suspensivo para el ejercicio de una competencia constitucional, el principio de autonomía queda vacío de contenido.

4.5.2. Dimensión administrativa: naturaleza y efectos de los actos de condicionamiento

La segunda dimensión de la paradoja se refiere a la naturaleza jurídica de los instrumentos que condicionan la formulación de los PDOT. Las resoluciones del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, como se ha señalado, son formalmente actos administrativos. Pero materialmente han adquirido el carácter de normas generales y vinculantes, con efectos que trascienden la esfera individual para alcanzar a todos los GAD del país. Esta desnaturalización del acto administrativo es problemática porque rompe con las reglas del sistema de fuentes del derecho.

El acto administrativo, en su definición clásica, es una declaración de voluntad de la administración pública que produce efectos jurídicos individuales o particulares. Cuando una resolución del Consejo Técnico establece condiciones que deben cumplir todos los GAD para formular sus PDOT, esa resolución está produciendo efectos generales y abstractos, característicos de los actos normativos. El problema no es que el Consejo Técnico emita orientaciones técnicas; es que esas orientaciones se han convertido en requisitos suspensivos que condicionan el ejercicio de una competencia constitucional.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, en su artículo 14, establece que el proceso de formulación de los PDOT se regulará por la norma técnica que expida el Consejo Técnico. Pero esta disposición no autoriza al Consejo Técnico a condicionar el ejercicio de la competencia; lo autoriza a emitir orientaciones técnicas que faciliten su ejercicio. La diferencia entre una orientación y un condicionamiento es fundamental. La orientación guía y facilita; el condicionamiento subordina y limita. Cuando la práctica administrativa convierte una orientación en un requisito suspensivo, está desnaturalizando el sentido de la norma legal.

El efecto práctico de esta desnaturalización es que el ejercicio de la competencia de planificación de los GAD queda sujeto a la discrecionalidad del ente rector. Si el Consejo Técnico no emite la resolución, los GAD no pueden avanzar. Si la resolución se retrasa, la planificación se paraliza. Si la resolución cambia, los GAD deben ajustar sus planes. Esta dependencia de la voluntad de una institución administrativa es incompatible con la autonomía constitucional de los GAD.

4.5.3. Dimensión de la seguridad jurídica: incertidumbre, paralización y discrecionalidad

La tercera dimensión de la paradoja es quizás la más sensible desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos. La seguridad jurídica, consagrada en el artículo 82 de la Constitución, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. Cuando la formulación de los PDOT queda condicionada a la emisión de resoluciones administrativas que no tienen periodicidad fija ni plazos definidos, la seguridad jurídica se ve afectada en al menos tres aspectos.

Primero, la incertidumbre. Los GAD no saben cuándo podrán iniciar el proceso de formulación de sus PDOT. Dependen de que el Consejo Técnico emita la resolución correspondiente, pero el Consejo Técnico no tiene un plazo legal para hacerlo. Esta incertidumbre no es un problema técnico; es un problema jurídico que afecta la capacidad de los GAD para planificar el desarrollo de sus territorios. Los ciudadanos, a su vez, no saben cuándo sus gobiernos locales podrán definir las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial que afectan sus vidas.

Segundo, la paralización. Mientras los GAD esperan la resolución, la planificación territorial se detiene. Esta paralización no es neutra: durante el tiempo que transcurre entre una resolución y otra, los territorios siguen transformándose, las necesidades de la población siguen creciendo, y las oportunidades de desarrollo se pierden. La paralización de la planificación territorial es, en el fondo, una paralización del desarrollo.

Tercero, la discrecionalidad. La emisión de las resoluciones del Consejo Técnico queda al arbitrio de la institución, sin plazos ni mecanismos de control efectivos. El Consejo Técnico puede emitir una resolución cuando lo considere conveniente, y puede modificar sus criterios sin previo aviso, obligando a los GAD a ajustar sus planes. Esta discrecionalidad introduce un elemento de arbitrariedad en el sistema de planificación territorial que es incompatible con la seguridad jurídica.

4.5.4. Dimensión de la coordinación: necesidad de articulación, no de autorización previa

La cuarta dimensión de la paradoja se refiere a la coordinación intergubernamental. La Constitución y el COOTAD establecen que el ejercicio de las competencias de los GAD debe realizarse en coordinación con los diferentes niveles de gobierno. La coordinación es una exigencia del Estado unitario y de la necesidad de garantizar la cohesión territorial. Pero la coordinación no es autorización previa, y la articulación no es subordinación.

La coordinación intergubernamental implica que los diferentes niveles de gobierno trabajan juntos para alcanzar objetivos comunes, en un marco de respeto mutuo y de reconocimiento de las competencias de cada uno. La coordinación no implica que un nivel de gobierno pueda imponer sus condiciones a otro. La coordinación supone diálogo, cooperación y acuerdos voluntarios, no imposiciones unilaterales.

El principio de subsidiariedad, consagrado en el artículo 238 de la Constitución, es particularmente relevante para entender los límites de la coordinación. Este principio sostiene que las decisiones deben tomarse en el nivel más cercano a los ciudadanos, y que los niveles superiores solo deben intervenir cuando los niveles inferiores no puedan cumplir adecuadamente con sus funciones. En el caso de la planificación territorial, la subsidiariedad implica que los GAD son los niveles de gobierno que deben decidir sobre el futuro de sus territorios, y que el gobierno central solo debe intervenir cuando sea estrictamente necesario para garantizar la cohesión territorial o el cumplimiento de estándares mínimos.

El condicionamiento de la formulación de los PDOT a la emisión de resoluciones del Consejo Técnico no se ajusta al principio de subsidiariedad. Los GAD tienen la capacidad técnica y la legitimidad democrática para planificar sus territorios. La intervención del gobierno central, en lugar de facilitar y coordinar, subordina y condiciona. La coordinación que la Constitución y las leyes prevén se convierte, en la práctica, en una autorización previa que desnaturaliza la autonomía de los GAD y vacía de contenido el principio de subsidiariedad.

La reforma al COOTAD aprobada en 2026 ha renovado el debate sobre la coordinación intergubernamental y sus límites. La reforma, enviada por el Ejecutivo como proyecto económico urgente, establece que los GAD deberán destinar al menos el 70% de su presupuesto anual a inversión y solo el 30% a gasto corriente. Esta norma ha sido cuestionada por varios alcaldes y prefectos, que consideran que limita la autonomía financiera de los gobiernos locales. El Municipio de Quito, por ejemplo, advirtió que una reducción en el presupuesto destinado a gasto corriente podría afectar programas sociales. Este debate eviden-



cia que la tensión entre autonomía y coordinación no es nueva, y que cada reforma al COOTAD debe ser examinada a la luz del principio constitucional de autonomía de los GAD.

5. Discusión

5.1. Interpretación global de hallazgos

Los resultados de este estudio revelan una paradoja jurídica profunda y con implicaciones prácticas de gran alcance. Los GAD tienen un mandato constitucional claro y directo: planificar el desarrollo y el ordenamiento de sus territorios. La Constitución no establece condiciones, ni plazos, ni autorizaciones previas para el ejercicio de esta competencia. Los GAD deben planificar, y deben hacerlo de manera autónoma, como expresión de su derecho a gobernarse por normas propias en sus respectivas circunscripciones territoriales.

Sin embargo, la práctica administrativa ha construido un sistema de condicionamientos que subordina el ejercicio de esta competencia constitucional a la emisión de resoluciones, lineamientos y normas técnicas por parte de instituciones del gobierno central. La espera se ha institucionalizado como una condición fáctica: los GAD no avanzan en sus PDOT hasta que el Consejo Técnico hable. Esta subordinación no es una exigencia de la Constitución ni de las leyes orgánicas; es una construcción administrativa que se ha sedimentado en la práctica institucional.

La paradoja se manifiesta en cuatro dimensiones interrelacionadas. En la dimensión constitucional, la autonomía de los GAD se ve desnaturalizada por una subordinación que contradice el espíritu del artículo 238 de la Constitución. En la dimensión administrativa, los actos de condicionamiento desbordan su naturaleza jurídica para operar como normas generales y vinculantes, invadiendo el ámbito reservado a los actos normativos. En la dimensión de la seguridad jurídica, la incertidumbre, la paralización y la discrecionalidad generan un escenario de inseguridad jurídica que afecta tanto a los GAD como a los ciudadanos. En la dimensión de la coordinación, la articulación intergubernamental se ha transformado en subordinación, y la colaboración se ha convertido en autorización previa.

La interpretación global de estos hallazgos apunta a una conclusión central: el condicionamiento del PDOT a resoluciones administrativas no tiene fundamento constitucional ni legal suficiente. La norma que lo autoriza —el artículo 14 de la LOOTUGS— no ha sido diseñada para crear un requisito suspensivo, sino para establecer un mecanismo de orientación técnica. La interpretación extensiva que la práctica administrativa ha hecho de esta disposición ha desnaturalizado su sentido original, convirtiendo una facultad de orientación en un poder de condicionamiento. Y este condicionamiento, a su vez, vulnera los principios de jerarquía normativa y autonomía de los GAD.

5.2. Comparación con la literatura

Los hallazgos de este estudio coinciden con la literatura que ha documentado la tensión entre la autonomía de los gobiernos subnacionales y los condicionamientos del gobierno central en sistemas descentralizados. La literatura sobre el federalismo y la descentralización ha señalado que la autonomía local no es un concepto binario —autonomía plena o ausencia de autonomía— sino un concepto gradual que se define en la práctica institucional.

El caso ecuatoriano se inscribe en la tradición de los Estados unitarios con procesos de descentralización. La literatura ha documentado que, en estos sistemas, la autonomía de los gobiernos subnacionales tiende a ser limitada por la intervención del gobierno central a través de mecanismos de control, condicionamiento o financiamiento. El condicionamiento de la planificación territorial a resoluciones administrativas es un ejemplo paradigmático de este fenómeno.

En el contexto latinoamericano, el caso ecuatoriano no es aislado. En países como Colombia, Perú y Bolivia, los gobiernos subnacionales enfrentan condicionamientos similares en el ejercicio de sus competencias de planificación. Sin embargo, lo que distingue al caso ecuatoriano es que el condicionamiento no se basa en una norma constitucional o legal expresa, sino en una interpretación extensiva de una disposición legal que, en su sentido original, solo establece orientaciones técnicas. Esta interpretación extensiva tiene el efecto de transformar una facultad de orientación en un poder de condicionamiento, un fenómeno que la literatura ha señalado como una forma de "descentralización nominal" o "centralismo encubierto".

Un resultado que se aparta de la literatura es la falta de litigio constitucional sobre esta materia. A pesar de la claridad de la paradoja, los GAD no han acudido a la Corte Constitucional para impugnar los condicionamientos administrativos. La ausencia de litigio puede explicarse por varios factores: la dependencia de los GAD de los recursos del gobierno central, el temor a represalias políticas, o la falta de una estrate-

gia colectiva para defender la autonomía territorial. Esta ausencia de litigio es, en sí misma, un hallazgo que merece mayor exploración.

5.3. Implicaciones para el sistema de planificación territorial

Los hallazgos de este estudio tienen implicaciones directas para el sistema de planificación territorial en Ecuador. Si el condicionamiento del PDOT a resoluciones administrativas es jurídicamente cuestionable, entonces la estructura actual del sistema de planificación territorial necesita ser revisada.

Una primera implicación es que la planificación territorial debe ser reconcebida como un ejercicio autónomo de los GAD, no como una actividad supeditada al gobierno central. La Constitución establece que la planificación es obligatoria y autónoma. El COOTAD y el COPFP desarrollan esta competencia como propia de los GAD. La LOOTUGS, en su artículo 14, establece que el proceso de formulación de los PDOT se regulará por la norma técnica del Consejo Técnico. Esta disposición debe ser interpretada en el sentido de orientación técnica, no de condicionamiento suspensivo. La práctica administrativa que ha convertido esta orientación en un requisito suspensivo debe ser corregida para alinearse con el mandato constitucional.

Una segunda implicación es que el sistema de planificación territorial debe garantizar la seguridad jurídica de los GAD y de los ciudadanos. Los GAD deben poder planificar sus territorios sin tener que esperar la emisión de resoluciones que no tienen un plazo definido ni un procedimiento previsible. Los ciudadanos deben poder confiar en que sus gobiernos locales pueden tomar decisiones de planificación sin estar sujetos a la discrecionalidad del gobierno central. La seguridad jurídica no es un lujo; es una condición para que la planificación territorial cumpla su función de orientar el desarrollo y ordenar el territorio.

Una tercera implicación es que el sistema de planificación territorial debe basarse en la coordinación, no en la subordinación. La coordinación intergubernamental es necesaria para garantizar la cohesión territorial, pero debe respetar la autonomía de los GAD. La coordinación no implica autorización previa; implica diálogo, cooperación y acuerdos voluntarios. La articulación entre los diferentes niveles de gobierno debe ser horizontal, no vertical, y debe basarse en el principio de subsidiariedad.

5.4. Implicaciones para la autonomía de los GAD y la seguridad jurídica

La autonomía de los GAD es uno de los pilares del Estado constitucional de derechos y justicia que la Constitución de 2008 consagra. La autonomía no es una concesión del poder central; es un derecho de los gobiernos locales a decidir sobre sus propios asuntos, en sus respectivas circunscripciones territoriales, sin intervención de otro nivel de gobierno. La planificación territorial es el instrumento principal a través del cual los GAD ejercen esta autonomía. Si el ejercicio de la planificación queda condicionado a resoluciones administrativas, la autonomía queda vacía de contenido.

Los hallazgos de este estudio sugieren que los condicionamientos administrativos del PDOT vulneran la autonomía de los GAD. La subordinación del ejercicio de una competencia constitucional a la emisión de resoluciones administrativas es una forma de intervención indirecta que desnaturaliza el principio de autonomía. La autonomía no es compatible con la subordinación. Y la subordinación, en este caso, no tiene fundamento constitucional suficiente.

La seguridad jurídica también se ve afectada por los condicionamientos administrativos. La seguridad jurídica exige que las normas sean previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes. Los condicionamientos del PDOT no cumplen con estos requisitos. No son previos, porque dependen de la emisión de resoluciones que no tienen un plazo definido. No son claros, porque los criterios del Consejo Técnico pueden cambiar sin previo aviso. No son públicos en el sentido de predecibles, porque la discrecionalidad del Consejo Técnico introduce incertidumbre. Y no son aplicados por autoridades competentes en el sentido de autoridades que actúan dentro del marco constitucional, porque el condicionamiento vulnera el principio de jerarquía normativa.

La vulneración de la autonomía y la seguridad jurídica tiene consecuencias prácticas. Los GAD no pueden planificar sus territorios con certeza; los ciudadanos no pueden confiar en que sus gobiernos locales pueden tomar decisiones de planificación sin interferencias; y el sistema de planificación territorial se vuelve ineficaz e ineficiente. La autonomía y la seguridad jurídica no son conceptos abstractos; son condiciones para que el Estado cumpla su función de garantizar el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos.



5.5. Limitaciones del estudio

Este estudio tiene limitaciones que deben ser reconocidas. En primer lugar, el estudio se basa en fuentes documentales —normas, resoluciones y jurisprudencia— y no incluye trabajo de campo ni entrevistas a actores institucionales. Esto significa que la práctica administrativa es conocida a través de los documentos oficiales, no mediante la experiencia directa de los funcionarios que los aplican o de los GAD que los padecen. Las percepciones de los actores institucionales sobre los condicionamientos y sus efectos podrían enriquecer el análisis, pero no han sido incorporadas.

En segundo lugar, el estudio se centra en la tensión entre el mandato constitucional de planificación y los condicionamientos administrativos, pero no examina en profundidad otros condicionamientos que puedan afectar la autonomía de los GAD en otras áreas. La planificación territorial es solo una de las competencias de los GAD; otras competencias pueden estar sujetas a condicionamientos similares. Un análisis más amplio de los condicionamientos administrativos a las competencias de los GAD permitiría identificar patrones comunes y diferencias contextuales.

En tercer lugar, el estudio no examina la constitucionalidad de la LOOTUGS en su integridad. El análisis se centra en el artículo 14 y su interpretación por parte de la práctica administrativa, pero no se extiende a otras disposiciones de la ley que puedan tener implicaciones para la autonomía de los GAD. Un análisis integral de la LOOTUGS a la luz del principio de autonomía de los GAD podría revelar otros aspectos problemáticos.

En cuarto lugar, el estudio no aborda la dimensión financiera de la autonomía de los GAD, que es un componente esencial de la autonomía. La dependencia de los GAD de los recursos del gobierno central puede explicar, al menos en parte, la ausencia de litigio constitucional y la aceptación de los condicionamientos administrativos. El análisis de la dimensión financiera de la autonomía queda fuera del alcance de este estudio.

5.6. Recomendaciones para futuras investigaciones

Futuras investigaciones podrían abordar las siguientes líneas: realizar entrevistas a funcionarios de los GAD y del Consejo Técnico para conocer sus percepciones sobre los condicionamientos y sus efectos, lo que permitiría comprender la práctica administrativa desde la perspectiva de los actores involucrados y evaluar si existen estrategias de los GAD para sortear los condicionamientos. También se podrían realizar estudios de caso de GAD que hayan formulado sus PDOT con o sin la emisión previa de resoluciones del Consejo Técnico, para comparar los procesos y resultados, lo que permitiría evaluar los efectos prácticos de los condicionamientos en la calidad de la planificación territorial. Asimismo, se podría analizar la dimensión financiera de la autonomía de los GAD y su relación con los condicionamientos administrativos, para determinar si la dependencia financiera del gobierno central explica la aceptación de los condicionamientos y la ausencia de litigio constitucional. Por último, sería valioso examinar la constitucionalidad de la LOOTUGS en su integridad, identificando otras disposiciones que puedan condicionar la autonomía de los GAD y evaluando su compatibilidad con el principio de jerarquía normativa y el artículo 238 de la Constitución.

6. Conclusiones

6.1. Conclusión general

La pregunta que orientó este estudio fue: ¿es jurídicamente necesario esperar una resolución administrativa para ejercer una competencia constitucionalmente reconocida? La respuesta, a la luz del análisis realizado, es no. La planificación territorial, como competencia de los GAD, es un mandato constitucional directo que no requiere de autorización previa ni de condicionamiento administrativo. Los GAD tienen la obligación y el derecho de planificar sus territorios de manera autónoma, en ejercicio de su autonomía constitucional.

La práctica administrativa que ha condicionado la formulación de los PDOT a la emisión de resoluciones del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo no tiene fundamento constitucional suficiente. El artículo 14 de la LOOTUGS, que establece la emisión de una norma técnica por parte del Consejo Técnico, ha sido interpretado extensivamente como un requisito suspensivo, cuando su sentido original es el de una orientación técnica. Esta interpretación extensiva vulnera los principios de jerarquía normativa, autonomía de los GAD y seguridad jurídica.

La jerarquía normativa consagrada en los artículos 424 y 425 de la Constitución establece que la Constitución es la norma suprema y que las normas y actos del poder público deben mantener conformidad con

ella. Las resoluciones del Consejo Técnico se ubican en el nivel inferior de la jerarquía, y no pueden condicionar una competencia establecida por la Constitución y las leyes orgánicas. Cuando una resolución administrativa pretende condicionar el ejercicio de un mandato constitucional, esa resolución es inconstitucional.

La autonomía de los GAD, consagrada en el artículo 238 de la Constitución, es un derecho de los gobiernos locales a regirse por normas y órganos de gobierno propios, sin intervención de otro nivel de gobierno. La subordinación del ejercicio de la planificación territorial a resoluciones administrativas es una forma de intervención indirecta que desnaturaliza el principio de autonomía. La coordinación intergubernamental, que la Constitución y las leyes prevén, no es autorización previa; es diálogo, cooperación y articulación horizontal entre niveles de gobierno.

La seguridad jurídica, consagrada en el artículo 82 de la Constitución, exige que las normas sean previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes. Los condicionamientos del PDOT no cumplen con estos requisitos. Introducen incertidumbre, paralización y discrecionalidad en el sistema de planificación territorial, afectando tanto a los GAD como a los ciudadanos.

6.2. Relevancia para el ordenamiento jurídico y la planificación territorial

Los hallazgos de este estudio tienen relevancia para el ordenamiento jurídico y el sistema de planificación territorial en Ecuador. La paradoja que se ha identificado —una competencia constitucional que requiere permiso administrativo— no es un problema técnico menor; es un síntoma de una tensión más profunda entre el modelo constitucional de descentralización y la práctica institucional de centralismo.

La Constitución de 2008 estableció un modelo de Estado descentralizado basado en la autonomía de los GAD. La planificación territorial es una de las competencias clave de este modelo. Sin planificación autónoma, no hay autonomía; sin autonomía, no hay descentralización; sin descentralización, el Estado unitario se convierte en centralismo. La práctica administrativa que condiciona la planificación territorial a resoluciones del gobierno central es una forma de centralismo encubierto que desnaturaliza el modelo constitucional.

La paradoja no es un accidente; es el resultado de tensiones entre diferentes principios constitucionales que no han sido adecuadamente resueltas en la práctica institucional. La solución no es eliminar la coordinación intergubernamental —que es necesaria para garantizar la cohesión territorial— sino redefinirla en términos de articulación horizontal, no de subordinación vertical. La coordinación debe respetar la autonomía de los GAD y basarse en el principio de subsidiariedad.

La Corte Constitucional tiene un papel relevante en esta redefinición. Los GAD que se consideren afectados por los condicionamientos administrativos pueden acudir a la Corte para impugnarlos, y la Corte puede establecer criterios jurisprudenciales que delimiten los alcances de la coordinación intergubernamental en el ámbito de la planificación territorial. La jurisprudencia constitucional podría ser el mecanismo que dé respuesta a la paradoja y que establezca los límites de la intervención del gobierno central en las competencias de los GAD.

El legislador también tiene un papel relevante. El artículo 14 de la LOOTUGS puede ser reformado para aclarar que la norma técnica del Consejo Técnico es una orientación, no un requisito suspensivo. También puede establecer mecanismos de coordinación que respeten la autonomía de los GAD y que garanticen la seguridad jurídica. La reforma legal es un camino más expedito que el litigio constitucional, pero requiere voluntad política.

La paradoja de la planificación constitucional no es un problema irresoluble. Es un problema de interpretación y de práctica institucional. La interpretación de la LOOTUGS que la práctica administrativa ha adoptado puede ser corregida, y la práctica institucional puede ser modificada. Pero esta corrección y esta modificación requieren que los actores institucionales —GAD, gobierno central, Corte Constitucional, legislador— asuman el desafío de hacer coherente el sistema de planificación territorial con el modelo constitucional de descentralización. La autonomía de los GAD no es una concesión; es un derecho constitucional. Y los derechos constitucionales no requieren permiso administrativo para ser ejercidos.

7. Referencias Bibliográficas

[1] Constitución de la República del Ecuador, Art. 241, 2008. [En línea]. Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf



- [2] Constitución de la República del Ecuador, Art. 267, 2008. [En línea]. Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- [3] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Art. 12. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010. [En línea]. Disponible en: https://www.lexis.com.ec/biblioteca/DESCENTR-CODIGO_ORGANICO_DE_ORGANIZACION_TERRITORIAL_COOTAD
- [4] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Art. 41. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010. [En línea]. Disponible en: https://www.lexis.com.ec/biblioteca/DESCENTR-CODIGO_ORGANICO_DE_ORGANIZACION_TERRITORIAL_COOTAD
- [5] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Art. 5. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010. [En línea]. Disponible en: https://www.lexis.com.ec/biblioteca/DESCENTR-CODIGO_ORGANICO_DE_ORGANIZACION_TERRITORIAL_COOTAD
- [6] Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), Art. 14. Registro Oficial Suplemento 790, 5 de julio de 2016. [En línea]. Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/multimedios-legislativos/61068-proyecto-de-ley-organica-reformatoria>
- [7] Asamblea Nacional del Ecuador, "Experto en planificación recomienda mantener el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo en la reforma legal," 10 de septiembre de 2025. [En línea]. Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/109326-experto-en-planificacion-recomienda-mantener-el-consejo>
- [8] Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, Resolución No. 003-CTUGS-2019. Registro Oficial No. 87, 25 de noviembre de 2019.
- [9] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Arts. 54-55. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010. [En línea]. Disponible en: https://www.lexis.com.ec/biblioteca/DESCENTR-CODIGO_ORGANICO_DE_ORGANIZACION_TERRITORIAL_COOTAD
- [10] Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), Art. 44. Registro Oficial 306, 22 de octubre de 2010.
- [11] Constitución de la República del Ecuador, Art. 424, 2008. [En línea]. Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf



[12] Lexis Ecuador, "La reforma al COOTAD: rigidez presupuestaria, autonomía y política social," 8 de abril de 2026. [En línea]. Disponible en: <https://www.lexis.com.ec/blog/constitucional/la-reforma-al-cootad-rigidez-presupuestaria-autonomia-y-politica-social>

[13] Metro Ecuador, "¿De qué trata la reforma al COOTAD? Claves del proyecto que divide opiniones," 18 de febrero de 2026. [En línea]. Disponible en: <https://www.metroecuador.com.ec/noticias/2026/02/18/de-que-trata-la-reforma-al-cootad-claves-del-proyecto-que-divide-opiniones/>

[14] Asamblea Nacional del Ecuador, "Avances en la Reforma al COOTAD y participación ciudadana," 3 de diciembre de 2024. [En línea]. Disponible en: <https://asambleanacional.gob.ec/es/blogs/comision-de-gobiernos-autonomos-descentralizacion-competenci-315>

[15] Constitución de la República del Ecuador, Art. 82, 2008. [En línea]. Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

[16] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1763-12-EP/20, 2020. [En línea]. Disponible en: <https://esacc.corteconstitucional.gob.ec>

[17] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-10-PJO-CC, Caso No. 0999-09-JP. Registro Oficial No. 42, 23 de julio de 2013. [En línea]. Disponible en: <http://procupedia.pge.gob.ec>

[18] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 989-11-EP/19, 2019. [En línea]. Disponible en: <https://esacc.corteconstitucional.gob.ec>

[19] A. E. Pérez Luño, La seguridad jurídica en el Estado constitucional de derecho. Citado en: "Jerarquía normativa y seguridad jurídica," Repositorio UASB, 2021. [En línea]. Disponible en: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6909/1/T2983-MDACP-Plaza-La%20seguridad.pdf>

[20] Constitución de la República del Ecuador, Art. 238, 2008. [En línea]. Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

[21] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Art. 5. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010. [En línea]. Disponible en: https://www.lexis.com.ec/biblioteca/DESCENTR-CODIGO_ORGANICO_DE_ORGANIZACION_TERRITORIAL_COOTAD

[22] I. M. Ullon Rosado y D. Alfonso Caveda, "La autonomía municipal dentro del marco constitucional ecuatoriano 2008. Análisis del GAD municipal de Palenque, provincia de Los Ríos," Portal de la Ciencia, vol. 6, no. 2, pp. 294-314, 2025. doi: 10.51247/pdlc.v6i2.534

[23] Constitución de la República del Ecuador, Art. 264, 2008. [En línea]. Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf



[24] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Art. 55. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010. [En línea]. Disponible en: <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/DESCENTR-CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL COOTAD>

[25] Constitución de la República del Ecuador, Art. 424, 2008. [En línea]. Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

[26] Constitución de la República del Ecuador, Art. 425, 2008. [En línea]. Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

[27] Corte Constitucional del Ecuador, "Prevalencia Normativa," 2017. [En línea]. Disponible en: https://procupedia.pge.gob.ec/index.php?title=Prevalencia_Normativa

[28] Constitución de la República del Ecuador, Art. 133, 2008. [En línea]. Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

[29] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Art. 41. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010. [En línea]. Disponible en: <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/DESCENTR-CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL COOTAD>

[30] Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), Art. 43. Registro Oficial 306, 22 de octubre de 2010.

[31] Secretaría Nacional de Planificación, "Directrices para la elaboración de los informes de seguimiento y evaluación a los PDOT," 2025. [En línea]. Disponible en: <https://planificacion.presidencia.gob.ec/directrices-para-la-elaboracion-de-los-informes-de-seguimiento-y-evaluacion-a-los-pdot-se-construyen-con-los-gremios-de-los-gad/>

[32] Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), Art. 14. Registro Oficial Suplemento 790, 5 de julio de 2016. [En línea]. Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/multimedios-legislativos/61068-proyecto-de-ley-organica-reformatoria>

[33] J. M. Vazquez Espinoza, "Análisis de la falla de la política de planificación para el ordenamiento territorial en el Ecuador: caso del GAD del cantón Biblián (2015-2025)," Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, 2026. [En línea]. Disponible en: <https://hdl.handle.net/10469/25675>

[34] Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), Art. 44. Registro Oficial 306, 22 de octubre de 2010.



[35] "Plan Nacional de Desarrollo 'Ecuador no se Detiene' 2025-2029," Registro Oficial Edición Especial No. 1426, 2 de junio de 2026. [En línea]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/edicion-especial-no-1426-4/>

[36] "Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)," Naciones Unidas, 2015. [En línea]. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

[37] Secretaría Nacional de Planificación, "Directrices para la elaboración de los informes de seguimiento y evaluación a los PDOT se construyen con los gremios de los GAD," 2025. [En línea]. Disponible en: <https://planificacion.presidencia.gob.ec/directrices-para-la-elaboracion-de-los-informes-de-seguimiento-y-evaluacion-a-los-pdot-se-construyen-con-los-gremios-de-los-gad/>

[38] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010. [En línea]. Disponible en: <https://www.gob.ec/regulaciones/codigo-organico-organizacion-territorial-autonomia-descentralizacion-cootad-1>

[39] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Art. 5. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010. [En línea]. Disponible en: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoizGY3YzhmYTQtODJlMC00YWw0LWl1NmItODBmNDZlOGZhZmEyLnBkZiJ9

[40] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Arts. 54-55. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010. [En línea]. Disponible en: https://www.lexis.com.ec/biblioteca/DESCENTR-CODIGO_ORGANICO_DE_ORGANIZACION_TERRITORIAL_COOTAD

[41] Sistema Nacional de Competencias, CONOCER México. [En línea]. Disponible en: https://conocer.gob.mx/acciones_programas/sistema-nacional-competencias/

[42] Constitución de la República del Ecuador, Art. 264, 2008. [En línea]. Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

[43] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Art. 7. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010. [En línea]. Disponible en: https://www.lexis.com.ec/biblioteca/DESCENTR-CODIGO_ORGANICO_DE_ORGANIZACION_TERRITORIAL_COOTAD

[44] L. E. Berrocal Guerrero, Manual del acto administrativo: según la ley, la jurisprudencia y la doctrina, 5.a ed. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2009. [En línea]. Disponible en: https://apps.tce.gob.ec/biblio/opac_css/index.php?lvl=indexint_see&id=406

[45] R. Oyarte Martínez, "Mecanismos de impugnación de los dictámenes del Procurador General del Estado." [En línea]. Disponible en: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9300/1/T4067-MDE-Feijoo-La%20naturaleza.pdf>



[46] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Art. 8. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010. [En línea]. Disponible en: https://www.lexis.com.ec/biblioteca/DESCENTR-CODIGO_ORGANICO_DE_ORGANIZACION_TERRITORIAL_COOTAD

[47] Constitución de la República del Ecuador, Art. 425, 2008. [En línea]. Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

[48] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-10-PJO-CC, Caso No. 0999-09-JP. Registro Oficial No. 42, 23 de julio de 2013.

[49] Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), Art. 44. Registro Oficial 306, 22 de octubre de 2010.

[50] "Lineamientos de relación intergubernamental," Ministerio de Educación del Perú. [En línea]. Disponible en: http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/lineamientos_relacion_intergubernamental.pdf

[51] A. Gaona, "Articulación vertical y horizontal," 2014. [En línea]. Disponible en: <https://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/10843/1/Gaona%20Albito%20Alexis%20Polibio.pdf>

[52] Constitución de la República del Ecuador, Art. 238, 2008. [En línea]. Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

[53] "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial," GAD Olmedo. [En línea]. Disponible en: <http://gadolmedo.gob.ec/pdot/>

[54] "Con 77 votos, se aprueba la reforma al COOTAD," Metro Ecuador, 20 de febrero de 2026. [En línea]. Disponible en: <https://www.metroecuador.com.ec/noticias/2026/02/20/con-77-votos-se-aprueba-la-reforma-al-cootad/>

[55] "¿De qué trata la reforma al COOTAD? Claves del proyecto que divide opiniones," Metro Ecuador, 18 de febrero de 2026. [En línea]. Disponible en: <https://www.metroecuador.com.ec/noticias/2026/02/18/de-que-trata-la-reforma-al-cootad-claves-del-proyecto-que-divide-opiniones/>

[56] "Daniel Noboa firma reglamento de la Ley de GAD y reforma al COOTAD entra en vigencia," El Diario Ecuador, 22 de mayo de 2026. [En línea]. Disponible en: <https://eldiario.ec/lamarea/daniel-noboa-firma-reglamento-de-la-ley-de-gad-y-reforma-al-cootad-entra-en-vigencia-22052026/>