# UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLÍVAR

## FACULTAD DE JURISPRUDENCIA CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS

## CARRERA DE DERECHO

**Trabajo de Integración Curricular Modalidad Proyecto de Investigación Previo la obtención del Título de Abogada**

**Tema:**

# Análisis jurídico del ámbito y alcance de la facultad de legislar que otorga el cootad a las juntas parroquiales

**Investigadora:**

**Katherin Fernanda Rea Chachalo**

**Tutora**

**Dra. Angélica María Gaibor Becerra**

**Guaranda-Ecuador**

**2024**

## CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA

Yo, **Doctora Angélica María Gaibor Becerra** en mi calidad de Tutora del Proyecto de Investigación, designado por disposición de Consejo Directivo, bajo juramento **CERTIFICO:** que la señorita **Katherin Fernanda Rea Chachalo,** egresada de la Universidad Estatal de Bolívar, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas, Carrera de Derecho, ha cumplido con su trabajo previo a la obtención del título de Abogada; con el tema: **"ANÁLISIS JURÍDICO DEL ÁMBITO Y ALCANCE DE LA FACULTAD DE LEGISLAR QUE OTORGA EL COOTAD A LAS JUNTAS PARROQUIALES";** mismo que ha cumplido con todos los requerimientos exigidos por la institución, por lo que se aprueba la misma.

Es todo cuanto puedo decir en honor a la verdad, facultando a la interesada a hacer uso de la presente, así como también se autoriza la presentación para la calificación por parte del jurado respectivo.

Atentamente;

**Dra. Angélica María Gaibor Becerra**

**Tutora**

## DECLARACIÓN JURAMENTADA DE AUTENTICIDAD DE AUTORÍA

Yo; **KATHERIN FERNANDA REA CHACHALO**, egresada de la Escuela de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Estatal de Bolívar, bajo juramento declaro en forma libre y voluntaria que el presente Proyecto, con el tema: **"ANÁLISIS JURÍDICO DEL ÁMBITO Y ALCANCE DE LA FACULTAD DE LEGISLAR QUE OTORGA EL COOTAD A LAS JUNTAS PARROQUIALES";** es de mí autoría, así como las expresiones vertidas en la misma, que se ha realizado bajo la recopilación bibliográfica tanto de libros, revistas, publicaciones, así como de artículos de la legislación ecuatoriana para el presente trabajo investigativo.

Atentamente.

NOTARIA TERCERA
Msc. Ab. Henry Rojas Narváez
GUARANDA - ECUADOR

Katherin Fernanda Rea Chachalo

**Autora**

*Notaría Tercera del Cantón Guaranda*
*Msc.Ab. Henry Rojas Narvaez*
*Notario*

NOTARIA TERCERA
Msc. Ab. Henry Rojas Narváez
GUARANDA - ECUADOR

| No. ESCRITURA | 20240201003P03004 |
|---|---|

**DECLARACION JURAMENTADA**
**OTORGADA POR:**
KATHERIN FERNANDA REA CHACHALO
**CUANTIA: INDETERMINADA**
FACTURA: 001-005-000002755
DI: 2 COPIA

En la ciudad de Guaranda, capital de la provincia Bolívar, República del Ecuador, hoy día once de Noviembre del dos mil veinticuatro, **ante mi Abogado HENRY ROJAS NARVAEZ, Notario Público Tercero del Cantón Guaranda**, comparece la señorita KATHERIN FERNANDA REA CHACHALO, de estado civil soltero, domiciliado Parroquia Calderón Cantón Quito Provincia Pichincha y de paso por este lugar, con celular número 0999034571, correo electrónico kathrea@mailes.ueb.edu.ec por sus propios derechos. La compareciente es de nacionalidad ecuatoriana, mayor de edad, hábil e idóneo para contratar y obligarse a quien de conocerlo doy fe en virtud de haberme exhibido sus documentos de identificación y con su autorización se ha procedido a verificar la información en el Sistema Nacional de Identificación Ciudadana, bien instruido por mí el Notario con el objeto y resultado de esta escritura pública a la que procede libre y voluntariamente, advertido de la gravedad del juramento y las penas de perjurio, me presenta su declaración Bajo Juramento que dice: **Declaro que el presente trabajo de integración Curricular, titulado: " ANÁLISIS JURÍDICO DEL AMBITO Y ALCANCE DE LA FACULTAD DE LEGISLAR QUE OTORGA EL COOTAD A LAS JUNTAS PARROQUIALES", previo la obtención del título de Abogada, a través de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas, de la Universidad Estatal de Bolívar** es de mi autoría, este documento no ha sido previamente presentado por ningún grado de calificación profesional; y, que las referencias bibliográficas que se incluyen han sido consultadas por el autor. Es todo cuanto puedo declarar en honor a la verdad, la misma que la hago para los fines legales pertinentes. HASTA AQUÍ LA DECLARACIÓN JURADA. La misma que queda elevada a escritura pública con todo su valor legal. Para el otorgamiento de la presente escritura pública se observaron todos los preceptos legales del caso, leída que le fue al compareciente por mí el Notario en unidad de acto, aquel se ratifica y firma conmigo en unidad de acto de todo lo cual doy Fe.

KATHERIN FERNANDA REA CHACHALO
C.C. 1728692656

**AB. HENRY ROJAS NARVAEZ**
**NOTARIO PUBLICO TERCERO DEL CANTON GUARANDA**

# Katherin Rea Informe Final terminado.pdf

ORIGINALITY REPORT

| 8% | 8% | 0% | 0% |
|---|---|---|---|
| SIMILARITY INDEX | INTERNET SOURCES | PUBLICATIONS | STUDENT PAPERS |

PRIMARY SOURCES

| | | |
|---|---|---|
| 1 | documentop.com<br>Internet Source | 8% |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Exclude quotes | Off | Exclude matches | < 8% |
| Exclude bibliography | On | | |

Atentamente.

**Dra. Angélica María Gaibor Becerra**

**Tutora**

## DERECHOS DE AUTOR

Yo; Katherin Fernanda Rea Chachalo, portador de la Cédula de Identidad No 0202475836, en calidad de autor titular de los derechos morales y patrimoniales del Trabajo de Titulación: **Análisis jurídico del ámbito y alcance de la facultad de legislar que otorga el cootad a las juntas parroquiales,** Modalidad presencial, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN, concedemos a favor de la Universidad Estatal de Bolívar, una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos. Conservamos a mi/nuestro favor todos los derechos de autor sobre la obra, establecidos en la normativa citada.

Así mismo, autorizo/autorizamos a la Universidad Estatal de Bolívar, para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de titulación en el Repositorio Digital, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

El (los) autor (es) declara (n) que la obra objeto de la presente autorización es original en su forma de expresión y no infringe el derecho de autor de terceros, asumiendo la responsabilidad por cualquier reclamación que pudiera presentarse por esta causa y liberando a la Universidad de toda responsabilidad.

Katherin Fernanda Rea Chachalo

Autor

Dirección: Av. Ernesto Che Guevara y Gabriel Secaira
Guaranda-Ecuador
Teléfono: (593) 3220 6059
www.ueb.edu.ec

## DEDICATORIA

A mis padres Willan Rea y Janeth Chachalo, modelo de amor y sabiduría, por su paciencia y apoyo constante siendo la razón de mi esfuerzo y compromiso para seguir adelante; a mis hermanos y sobrinos que siempre me han brindado su apoyo, amor y consejos, quienes sin esperar nada a cambio compartieron su conocimiento, alegrías y tristezas.

***Katherin***

## AGRADECIMIENTO

Agradezco a la Universidad Estatal de Bolívar por permitirme formar parte de esta honorable institución así como de formarme a lo largo de mi etapa académica en la carrera de Derecho a través de cada uno de los docentes a quienes también les expreso mi agradecimiento.

Extiendo asimismo mi agradecimiento a la docente que me guió como mi tutora por su apoyo, dedicación y guía durante todo el proceso de investigación.

Agradezco también a mis padres quienes me han apoyado de manera incondicional a lo largo de mi vida, agradezco su comprensión, compañía y soporte siempre.

Katherin Fernanda Rea Chachalo

## Contenido

CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA ..... I

DECLARACIÓN JURAMENTADA DE AUTENTICIDAD DE AUTORÍA ..... II

DEDICATORIA ..... III

AGRADECIMIENTO ..... V

Contenido ..... VI

TITULO ..... 1

CAPITULO I ..... 2

1.PROBLEMA ..... 2

1.1.Resumen ..... 2

1.2.Abstract ..... 5

1.3.Introducción ..... 7

1.4.Planteamiento del Problema ..... 9

1.5.Formulación del Problema ..... 10

1.6.Hipótesis ..... 10

1.7.Variables ..... 11

1.8.Objetivos ..... 11

1.9.Justificación ..... 12

CAPITULO II ..... 14

2.1. MARCO TEÓRICO ..... 14

2.1.1. Implementación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el estado ecuatoriano ..... 14

2.1.2. La Descentralización ..... 18

2.1.3. Autonomía Local ..... 23

2.1.4. Las Juntas Parroquiales ..... 27

2.1.5. La facultad legislativa ..... 30

2.1.6. La facultad legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales 32

2.2. MARCO LEGAL ..... 34

2.2.1. Normativa Estatal ..... 34

2.2.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización ..... 38

CAPITILO III ..... 41

3.METODOLOGÍA ..... 41

3.1.Tipo de Investigación ..... 41

3.2.Métodos de Investigación ..... 42

3.3.Herramientas de Investigación ..... 42

3.4. Criterio de Inclusión y Criterio de Exclusión ..... 43

3.5. Población y Muestra ..... 44

CAPITULO IV ..... 45

4.RESULTADOS Y DISCUSIÓN ..... 45

4.1.Resultados ..... 45

4.2.Encuestas ..... 49

4.3.Discusión ..... 57

CAPÍTILO V ..... 60

5.1. Conclusiones ..... 60

5.2. Recomendaciones ..... 61

Bibliografía..... 62

Lexgrafía ..... 65

# TITULO

## “ANÁLISIS JURÍDICO DEL ÁMBITO Y ALCANCE DE LA FACULTAD DE LEGISLAR QUE OTORGA EL COOTAD A LAS JUNTAS PARROQUIALES”

# CAPITULO I

## 1. PROBLEMA

### Título

"ANÁLISIS JURÍDICO DEL ÁMBITO Y ALCANCE DE LA FACULTAD DE LEGISLAR QUE OTORGA EL COOTAD A LAS JUNTAS PARROQUIALES"

### 1.1.Resumen

El presente trabajo de investigación se enfoca en analizar la premisa de que las juntas parroquiales rurales, como órganos de gobierno de las parroquias rurales, tienen la facultad de legislar y crear normativa local de acuerdo con lo establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

A través del análisis y revisión de los artículos y disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que regulan las competencias de las juntas parroquiales en materia legislativa; determinaremos sus alcances y limitaciones, lo cual es muy importante para determinar dentro de que ámbito las juntas parroquiales pueden actuar; enfocándonos en que los miembros y representantes de las mismas son electos por votación popular y los requisitos mínimos para alcanzar estos espacios políticos de representación parroquiales no requieren una preparación especializada en administración o derecho para poder ejercer esta facultad de manera efectiva y eficaz.

Las Juntas Parroquiales son organismos autónomos descentralizados reconocidos legalmente con facultad ejecutiva, la misma que comprende el ejercicio de potestades públicas inherentes a su ámbito de acción; prácticamente como al ley lo determina son los órganos de gobierno de la parroquia rural con varias atribuciones

entre ellas la de “expedir acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural”; y es precisamente en esta disposición en la que se enfoca el presente trabajo de investigación.

Para iniciar la investigación se consideró también el contexto histórico y político en el que se enmarca la descentralización y autonomía local en el estado ecuatoriano; tomando en cuenta que, el análisis del contexto histórico es fundamental para saber bajo que parámetros se estableció en nuestro país la misma como una forma de implementar gobiernos seccionales con sistemas de gestión incluidos que permitan trabajar en favor de la localidad de manera directa y con conocimiento de la problemática local, Todo esto a través de la transferencia de competencias desde el nivel central de gobierno a los gobiernos autónomos descentralizados.

En el desarrollo de esta investigación se analizaron casos prácticos y experiencias de implementación de la facultad legislativa por parte de las juntas parroquiales, con el fin de identificar el tipo de problemas que se presenta, así también buenas prácticas y posibles áreas de mejora. Todo esto tomando en cuenta la participación ciudadana, los modelos de gestión, las necesidades colectivas, la coordinación interinstitucional; pero por sobre todo esto, el respeto a la jerarquía normativa, a los derechos de los ciudadanos poniendo énfasis en el contenido constitucional.

Al ser una investigación descriptiva se utilizaron los métodos descriptivos con la finalidad de definir, catalogar, clasificar o caracterizar el objeto de estudio. Al constituir este trabajo de investigación un tema jurídico  recurrí los métodos dogmático e interpretativo de la norma constitucional y legal, pues a través de estos métodos se

ofrece una respuesta al problema tratado a partir de lo que cree la mejor reconstrucción posible permitida por el material jurídico que tiene a disposición; además, los hechos o fenómenos sociales estudiados en este trabajo son medibles y cuantificables por lo que medí y establecí relaciones causales entre las variables, para explicar el problema de estudio y la realidad social actual.

**Palabras clave**: Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial, Jerarquía Normativa, Descentralización, Autonomía Local, Normativa Local, Gestión Local.

## 1.2.Abstract

This research focuses on analyzing the premise that rural parish councils, as governing bodies of rural parishes, have the authority to create and legislate local regulations in accordance with the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy, and Decentralization (COOTAD). Through the analysis and review of the articles and provisions of the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy, and Decentralization that regulate the legislative powers of the parish councils, we will determine their scope and limitations, which is crucial for defining the domain within which the parish councils can operate. Our focus will be on the fact that the members and representatives of these councils are elected by popular vote and that the minimum requirements to attain these positions of political representation at the parish level do not require specialized training in administration or law to exercise this authority effectively and efficiently.

Parish councils are legally recognized autonomous decentralized entities with executive authority, which includes the exercise of public powers inherent to their scope of action. As determined by law, the governing bodies of rural parishes have various powers, among them the ability to "issue agreements, resolutions, and regulatory norms on matters within the competence of the rural parish decentralized autonomous government." This specific provision is the focus of this research.

To begin the investigation, the historical and political context in which decentralization and local autonomy are framed in the Ecuadorian state was also considered. Taking into account that the analysis of the historical context is fundamental to understand the parameters under which it was established in our country as a way to implement sectional governments with integrated management systems that allow direct work in favor of the locality and with knowledge of local issues, all of this through the

transfer of competencies from the central level of government to the decentralized autonomous governments.

In developing this research, practical cases and experiences of the implementation of legislative powers by parish councils were analyzed to identify the types of problems that arise, as well as best practices and possible areas for improvement. All of this was done taking into account citizen participation, management models, collective needs, inter-institutional coordination, but above all, respect for the normative hierarchy and citizens' rights, with an emphasis on constitutional content.

Being a descriptive investigation, descriptive methods were used to define, catalog, classify, or characterize the object of study. As this research pertains to a legal topic, I employed the dogmatic and interpretative methods of constitutional and legal norms, since these methods provide a solution to the problem at hand based on the best possible reconstruction allowed by the available legal materials. Furthermore, the social facts or phenomena studied in this work are measurable and quantifiable, which allowed me to measure and establish causal relationships between variables, to explain the problem of study and the current social reality.

**Keywords:** Parish Decentralized Autonomous Government, Normative Hierarchy, Decentralization, Local Autonomy, Local Regulations, Local Management.

## 1.3.Introducción

El funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en Ecuador se remontan a varios hitos importantes en la historia del país. Si bien Ecuador ha tenido sistemas de gobierno local desde mucho antes, la Constitución de 1979 fue un punto de inflexión importante en el reconocimiento de la autonomía local; esta constitución estableció la descentralización política y administrativa como un principio fundamental del estado ecuatoriano, reconociendo la existencia de gobiernos locales con competencias propias.

En 1983 se promulgó la Ley de Régimen Municipal, que estableció el marco legal para la organización y funcionamiento de los municipios en el territorio ecuatoriano; esta ley definió las competencias y atribuciones de los gobiernos municipales en áreas como la planificación territorial, la prestación de servicios básicos y la gestión del desarrollo local.

La Constitución de 1998 reconoció y fortaleció el papel de los gobiernos locales como actores fundamentales en la gestión del desarrollo y la prestación de servicios a nivel local; en esta se estableció los principios de autonomía, descentralización y participación ciudadana como pilares del sistema político ecuatoriano.

En el año 2000 se promulgó la Ley de Régimen Municipal y la Ley de Régimen Seccional, que establecieron el marco legal para la organización y funcionamiento de los gobiernos municipales y provinciales en el país; estas leyes definieron las competencias y atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados a nivel local y provincial, respectivamente.

La Constitución de 2008 representó otro hito importante en el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados, con fuerza se insertó esta estructura y se

doto de atribuciones y facultades importantes a estos para fraguar la descentralización y la autonomía gubernamental. Legalmente a partir de la promulgación de esta Constitución conocida como garantista de derechos se reconoció la autonomía de los gobiernos locales y provinciales como un principio constitucional y estableció un nuevo marco legal para su organización y funcionamiento.

En 2010 se promulgó el COOTAD, que estableció las normas generales para la organización, funcionamiento y competencias de los gobiernos autónomos descentralizados. Esta ley proporcionó un marco legal completo para la descentralización administrativa y la autonomía local en el país; es aquí donde aparecen los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales; conocidos popularmente como Juntas Parroquiales; las que tienen facultades y potestades dentro de su territorio al amparo de la jerarquía normativa establecida en el estado ecuatoriano.

Estos antecedentes muestran la evolución del sistema de gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador y su papel cada vez más importante en la gestión del desarrollo local y la prestación de servicios a nivel municipal y provincial.

Realizar un trabajo de investigación sobre el ámbito y alcance de la facultad de legislar que otorga el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) a las juntas parroquiales se reviste de importancia en virtud de que es necesario comprender mejor las competencias y limitaciones legislativas de las juntas parroquiales, su alcance, limitaciones e identificar nudos críticos al momento de legislar es esencial para fortalecer la gobernanza local y propender a que al momento de efectivizar esta facultad legal, los miembros de la juntas parroquiales actúen en favor de la localidad.

Analizar cuáles son las capacidades legislativas que el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización otorga a los miembros de las juntas parroquiales e identificar las áreas en las que los mismos requieren capacitación adicional; esto contribuirá a mejorar la gestión de modo que sea efectiva, haciendo a su vez que las normativas locales sean eficaces y de calidad. Además, esto puede facilitar la implementación de normativas que sirvan para promover el desarrollo local sostenible en las parroquias rurales; lo que es particularmente importante para asegurar que las decisiones locales beneficien a la comunidad en términos de desarrollo económico, social y ambiental.

Clarificar el marco legislativo de las juntas parroquiales y entender el área en la que pueden trabajar puede fomentar una mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones locales; situación que es primordial para fortalecer la democracia participativa y asegurar que las normativas reflejen las necesidades y deseos de la comunidad.

Este trabajo de investigación aportará al campo académico, proporcionando un análisis jurídico detallado y riguroso que puede ser utilizado por futuros investigadores, estudiantes de derecho y profesionales del sector público para profundizar en el estudio de la descentralización y la autonomía local en el estado ecuatoriano.

### 1.4.Planteamiento del Problema

Las Juntas Parroquiales en el estado ecuatoriano cumplen un rol fundamental desde la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en el Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010; normativa que en su artículo 66.- literalmente manifiesta: "Junta parroquial rural. – La junta parroquial rural es el órgano de gobierno de la parroquia rural. Estará integrado

por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo presidirá, con voto dirimente, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. El segundo vocal más votado será el vicepresidente de la junta parroquial rural." (COOTAD, 2010, p. 23); de la misma manera la dota legalmente de atribuciones entre las cuales se encuentra expedir acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria en las materias de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial rural.

El facultar a las Juntas Parroquiales para legislar y crear normativa a nivel local, requiere de metodología, manejo de normativa, estrategia jurídica y es ahí donde se centra la problemática del presente tema; en virtud de que los miembros de la junta son electos por elección popular y en la mayoría de los casos no tienen el conocimiento ni las herramientas para proceder a legislar de manera efectiva y eficaz.

### 1.5.Formulación del Problema

¿Cómo afecta la falta de conocimiento y herramientas jurídicas de los miembros electos de las juntas parroquiales en el estado ecuatoriano en la efectividad y eficacia de su facultad para legislar y crear normativa a nivel local, tal como lo establece el COOTAD?

### 1.6.Hipótesis

La falta de conocimiento y el escaso manejo herramientas jurídicas de los miembros electos de las juntas parroquiales limita significativamente su facultad legal y capacidad para legislar y crear normativa a nivel local de manera efectiva y eficaz, lo que impacta negativamente en la gestión y desarrollo de las parroquias rurales.

## 1.7.Variables

### 1.7.1. Variable Independiente

Facultad legal y capacidad para legislar y crear normativa a nivel local de los miembros de las juntas parroquiales

### 1.7.2. Variable Dependiente

La falta de conocimiento y el escaso manejo herramientas jurídicas, impacta negativamente en la gestión y desarrollo de las parroquias rurales.

## 1.8.Objetivos

### 1.8.1. Objetivo General

Analizar el ámbito y alcance de la facultad de legislar que otorga el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) a las juntas parroquiales, identificando las limitaciones y competencias establecidas, así como las implicaciones jurídicas de su aplicación en la gestión local.

### 1.8.2. Objetivos Específicos

Describir el marco normativo del COOTAD respecto a las competencias legislativas asignadas a las juntas parroquiales.

Determinar alcance y limitaciones de la potestad otorgada a las Juntas Parroquiales.

Identificar los nudos críticos al momento de legislar en las Juntas Parroquiales.

## 1.9.Justificación

La justificación para realizar un análisis jurídico del ámbito y alcance de la facultad de legislar que otorga el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) a las juntas parroquiales se fundamenta en varias razones de relevancia tanto teórica como práctica.

La comprensión detallada del marco normativo que regula las competencias legislativas de las juntas parroquiales es esencial para asegurar la correcta aplicación de la ley. Puesto que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en sus diferentes artículos establece las bases legales para la autonomía y la gestión local, es fundamental identificar y analizar las disposiciones que establecen las facultades legislativas de estas entidades; además, es indispensable entender los alcances y limitaciones de las normativas locales, garantizando su coherencia con el ordenamiento jurídico nacional.

Las juntas parroquiales desempeñan un rol fundamental en la administración y desarrollo de las comunidades rurales; es por eso que la eficacia de la gestión de quienes integran dichas juntas está directamente relacionada con su capacidad para legislar de manera adecuada. A lo largo del desarrollo de esta investigación se propenderá a identificar las debilidades y fortalezas en el ejercicio de sus competencias legislativas, de modo que se pueda proponer mejoras que fortalezcan la gobernanza local y en el mismo sentido promuevan un desarrollo más equitativo y sostenible.

Los ciudadanos que llegan a ser miembros de las juntas parroquiales son elegidos legalmente por votación popular, por lo que pueden carecer de formación jurídica y administrativa; es por esto que determinaremos si existe la necesidad de programas con el fin de capacitación y provisión de herramientas de carácter jurídicas

que sean adecuadas al espacio en el que se desenvuelven, facilitando de esta manera que estos funcionarios logren desempeñarse en sus roles con mayor efectividad y responsabilidad.

Una legislación local efectiva es sumamente importante para la implementación de políticas públicas, pues, al implementarse de manera adecuada y conforme a ley, las mismas pueden llegar a responder las necesidades específicas de las comunidades rurales, abordándolas de forma eficaz; así pues, es necesario analizar si las normativas que promulgan las juntas parroquiales influyen en el desarrollo de las comunidades del sector rural, identificando oportunidades para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de un marco regulatorio más eficiente.

El potencial de este trabajo de investigación se centra en analizar la capacidad legislativa de las juntas parroquiales, que es necesario para fortalecer la misma y así mejorar la gobernanza local, influir positivamente en el desarrollo de las comunidades rurales y contribuir significativamente al conocimiento académico y práctico en el ámbito del derecho y la administración pública.

# CAPITULO II

## 2.1. MARCO TEÓRICO

### 2.1.1. Implementación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el estado ecuatoriano

El concepto de descentralización en Ecuador tiene sus raíces en la Constitución de 1945, que mencionó por primera vez la necesidad de un sistema descentralizado para mejorar la administración territorial del país. Sin embargo, fue en la Constitución de 1967 cuando se estableció formalmente un régimen de descentralización administrativa, aunque con un alcance muy limitado, principalmente dirigido a la administración regional.

A partir de la década de 1970, el país experimentó una serie de reformas administrativas orientadas a descentralizar el poder. La Ley de Régimen Provincial de 1971 y la Ley de Régimen Municipal de 1976 fueron pasos importantes hacia la descentralización, aunque su impacto real en la autonomía local fue modesto debido a la centralización persistente del poder político y económico en Quito.

La Constitución de 1998 representó un avance significativo en la descentralización del estado ecuatoriano, al establecer un marco jurídico más claro para la autonomía de los gobiernos locales; con la promulgación de esta norma Suprema se creó las bases para la desconcentración y descentralización de las funciones del Estado, y por primera vez, reconoció la autonomía de los municipios en la gestión de sus propios asuntos.

Además, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1997, junto con la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social de 1997, fueron instrumentos clave que definieron las competencias y responsabilidades de los gobiernos locales,

estableciendo un sistema de transferencia de competencias desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.

El verdadero cambio en la descentralización de Ecuador se produjo con la Constitución de 2008, que introdujo el concepto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Este nuevo marco constitucional reconoció cuatro niveles de gobierno: parroquial, cantonal, provincial y regional, cada uno con competencias exclusivas y concurrentes.

Como se evidencia la Constitución de la República del Ecuador de 2008 marca un hito en la estructura política y administrativa del país al consagrar el modelo de Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD); este modelo busca acercar el poder político a las comunidades, promoviendo una mayor participación ciudadana y eficiencia en la gestión pública. Se presenta a la figura de descentralización, como un eje y principio fundamental del nuevo ordenamiento territorial ecuatoriano, y tiene por objetivo la mejora de prestación de servicios en el ámbito público, además de garantizar un desarrollo equitativo y sostenible.

La descentralización ha sido una respuesta a la necesidad de mejorar la gobernanza, la administración pública y la participación ciudadana en el ámbito local; así, el modelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados está fundamentado en varias normas clave dispuestas en la Constitución; así como también las constantes en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). El articulo 238 de la Constitución de la República del Ecuador establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados están constituidos por las juntas parroquiales rurales, los municipios, los consejos metropolitanos y los gobiernos provinciales. Organismos que por su naturaleza gozan de autonomía política,

administrativa y financiera, lo cual les reviste de atribuciones, entre ellas la autonomía de gestión tanto de sus recursos, como de la capacidad para dictar normas en el ámbito de sus competencias.

En el año 2010 se implementó los GAD y a su vez esta figura fue detallada por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), normativa en la que se estableció el marco normativo específico para regular su funcionamiento; debido a que dicho cuerpo legal establece los diferentes procedimientos, fue fundamental para instituir los procedimientos para la distribución de recursos financieros, la transferencia de competencias, la participación ciudadana en la planificación y ejecución de políticas de carácter locales.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, por su parte, regula de manera detallada el funcionamiento, así como también la organización de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; este cuerpo normativo establece cuales son las competencias exclusivas de los GAD, que incluyen, entre otras, la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, gestión ambiental, y la promoción del desarrollo económico local. Además, el proceso de transferencia de competencias es definido también por el COOTAD, transferencias que son distribuidas desde el gobierno central hacia los GAD´s, acto con el que se materializa la descentralización en el territorio.

La implementación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en nuestro país a sido topada por grandes obstáculos; uno de los principales ha sido la asignación y gestión de recursos financieros. Aunque los GAD tienen autonomía financiera, la distribución de recursos desde el gobierno central ha sido y sigue siendo, en ocasiones, desigual e insuficiente, lo que afecta la capacidad de los de estos para ejecutar sus

competencias de manera efectiva. Según un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), el 80% de los GAD dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central, lo que limita su autonomía y capacidad de planificación a largo plazo.

Parte de la problemática de manera significativa en el funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Parroquiales, a través de las Juntas Parroquiales es la capacidad técnica y administrativa de estas para gestionar y hacerse cargo de las competencias transferidas; muchos gobiernos locales carecen de personal capacitado y de infraestructura adecuada para llevar a cabo sus funciones, lo que impacta negativamente en la calidad de los servicios públicos. A esto se suma la falta de coordinación y articulación entre los distintos niveles de gobierno, lo cual dificulta la implementación de políticas públicas integrales y coherentes.

No obstante, me es indispensable mencionar que la implementación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados también ha dado paso para crear oportunidades significativas en el desarrollo local, igual que en la participación ciudadana; ya que, a través de estos gobiernos se les permite a las comunidades tener una mayor influencia en la toma de decisiones que afectan su entorno de manera directa. Un ejemplo de esto es, el reflejo de las necesidades y prioridades locales, que a través de la planificación participativa del desarrollo local ha permitido que los planes de mejoramiento y ordenamiento territorial tengan un progreso constante.

Además, la figura de descentralización ha facilitado la creación de políticas más adaptadas a los contextos locales, promoviendo un desarrollo más inclusivo y sostenible. En este sentido, diversos GAD han implementado iniciativas de desarrollo económico local que se han desarrollado de manera exitosa, de forma que aprovechan

las características únicas de sus territorios, en algunos casos se ha incluido de manera eficaz el turismo comunitario, se ha fomentado, además, la agricultura sostenible y la gestión ambiental.

### 2.1.2. La Descentralización

La descentralización es un proceso por el cual se busca fomentar la participación ciudadana, mismo que ha sido adoptado por diferentes países como un proceso político y administrativo con el objetivo de mejorar la eficiencia en la gestión pública, y promover el desarrollo local. En términos generales, la descentralización implica la transferencia de competencias, que además incluye la distribución de recursos y responsabilidades desde el gobierno central hacia gobiernos subnacionales, en los que se incluyen los gobiernos regionales, provinciales o municipales.

La descentralización tiene diversos enfoques y conceptualizaciones que han sido ampliamente debatidas en la literatura académica. Según Velasco (2015), la descentralización se puede entender como "un proceso que redistribuye competencias y recursos a distintos niveles de gobierno para promover una gestión más cercana y adaptada a las realidades locales".; esta definición hacer notar que la descentralización goza de un aspecto adaptativo de acuerdo con las necesidades específicas de cada comunidad, promoviendo una respuesta más eficaz.

Por otro lado, Becerra (2019) argumenta que la descentralización además de ser un fenómeno administrativo, también en cierto punto llega a ser político, debido a que implica una redistribución del poder, mismo que puede llegar a afectar la dinámica de poder existente entre el centro y la periferia. Según Becerra, la descentralización puede ser estudiada como un medio para "empoderar a las autoridades locales, promoviendo una mayor autonomía política y fiscal". Este enfoque hace una inferencia a que la

descentralización tiene el potencial de fortalecer la democracia local, ya que, acerca la participación ciudadana para la toma de decisiones.

Por su parte, Falleti (2005) propone una conceptualización más amplia que incluye la descentralización política, administrativa y fiscal, considerando no solo la transferencia de competencias y recursos, sino también la autonomía en la toma de decisiones políticas.

El autor Gonzalo Martin Rodríguez define a la descentralización; y dice: "…la descentralización en forma genérica como aquel proceso mediante el cual algún nivel central del Estado cede1 poder y responsabilidades en manos de otros actores. Existen por lo menos dos grandes tipos de descentralización de naturaleza muy diferente no excluyente entre sí. Tal distinción cobra sentido al considerar quiénes son aquellos actores destinatarios de la descentralización Definición y tipos de descentralización: administrativa, política y fiscal. Objetivos y beneficios de la descentralización en el contexto gubernamental." (Rodríguez, 2004, p. 102)

El autor citado ofrece una definición inicial de la descentralización como un proceso mediante el cual un nivel central del estado delega poder y responsabilidades a otros actores; la definición proporcionada es concisa y clara, identificando la descentralización como un proceso de transferencia de poder y responsabilidades, lo cual es fundamental para comprender el concepto básico que se está discutiendo. Además, dicho autor recalca que a su criterio existen al menos dos categorías principales de descentralización: la de carácter administrativa, la política y por último la fiscal, aludiendo que estas son diferentes, pero que aun así no son mutuamente excluyentes.

Para que la descentralización sea aplicada depende de diferentes factores, mismos que en gran medida pertenecen al contexto social, económico y político de cada país; en ciertos casos, como lo es en países escandinavos, aun así, la descentralización ha sido una parte fundamental de la gobernanza a lo largo del tiempo, trascendiendo durante décadas, proporcionando un alto grado de autonomía local e incentivando la participación ciudadana. En América Latina, esta figura ha sido adoptada de manera más recientemente en respuesta a la creciente demanda de democratización y modernización del Estado (Falleti, 2010).

En latinoamericana, la descentralización ha tenido diversos resultados. Por un lado, ha fomentado una mayor participación de la ciudadanía y un enfoque más orientado a la administración local pública. Por otro lado, según Montero y Samuels (2004), la descentralización ha tenido que enfrentarse a diferentes problemas, un ejemplo de esto puede ser la falta de capacidad administrativa en las autoridades que gestionan los gobiernos locales, así como en la persistencia de desigualdades regionales; en este sentido, la aplicabilidad de la descentralización requiere una orientación más enfocada en la adaptabilidad que considere las capacidades tanto institucionales y como las dinámicas poder en el ámbito local.

La descentralización es tomada también como un proceso de reforma administrativa que tiene el objetivo de transferir competencias, entre ellas distribuyendo responsabilidades y recursos humanos, económicos y administrativos desde los niveles centrales del gobierno hacia instancias regionales, provinciales y municipales. En regiones de América Latina, la descentralización se ha implementado con el objetivo de perfeccionar la eficiencia de la administración pública, de manera que exista una promoción de la participación ciudadana y así mismo fomentar el desarrollo local.

La aplicabilidad de la descentralización en América Latina ha variado considerablemente dependiendo del contexto político y económico de cada país. En países vecinos como Colombia y Perú, países en que la descentralización ha sido consignada como una estrategia y promovida para luchar contra la corrupción y de alguna manera mejorar la eficiencia del gasto público (Zapata, 2018). Sin embargo, en otros países, como México y Argentina, la descentralización ha tenido que enfrentarse ante varios desafíos significativos debido a la falta de conocimientos y capacidades administrativas a nivel local y la renuencia de los grandes partidos políticas a ceder poder (López, 2020).

En este sentido, la descentralización requiere de un entendimiento más a fondo de las dinámicas locales de poder, así mismo de las capacidades institucionales existentes. Como señala Ramírez (2021), "la descentralización no puede ser vista como una panacea; su éxito depende de un diseño cuidadoso que considere las realidades políticas y administrativas de cada país"; este enfoque resalta que la descentralización no es la solución sin mayor esfuerzo para la implementación de políticas descentralizadoras, sino que más bien depende de su capacidad y necesidad de adaptabilidad y flexibilidad.

La idea de la descentralización así como su finalidad es múltiple y según el contexto puede variar; no obstante, generalmente envuelve objetivos como el progreso de la eficiencia de la administración pública, el impulso de la participación ciudadana y la promoción de la democracia local. Según Muñoz (2022), uno de los principales objetivos de la descentralización es "facilitar la gobernanza democrática mediante la creación de espacios para la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones"; esta definición hace énfasis en la dimensión democrática que se enfoca en

la idea de que la descentralización, busca fortalecer a las comunidades locales y fomentar una correcta rendición de cuentas y mayor transparencia.

Otra de las finalidades que se debe tomar en cuenta sobre la descentralización es la promoción del desarrollo económico local; pues gracias a la transferencias de competencias y recursos desde los gobiernos centrales, permite que los sectores subnacionales, puedan proponer soluciones más efectivas de manera de manera que den una respuesta real a las necesidades locales y del mismo modo se pueda implementar políticas de desarrollo que sean más coherentes con las circunstancias que aquejan en los contextos locales (García, 2020). A pesar de esto, para que dichos objetivos sean materializados de manera correcta, es indispensable contar con un financiamiento adecuado, al igual que capacidades institucionales que sean idóneos a nivel local, lo cual sigue siendo un reto en nuestro país y en muchos de la región.

La inclusión de la descentralización en la legislación, aunque no está materializado en su totalidad, es un paso trascendental para su implementación efectiva. En algunos países de América Latina, la descentralización ha sido incluida en la normativa legal a través de reformas constitucionales, así como también mediante la promulgación de leyes concretas. Un ejemplo es la Constitución de 1991 de Colombia y la llamada Ley 715 de 2001, que establecen un marco especifico en el que se toma en cuenta la descentralización administrativa y fiscal, promoviendo que los gobiernos locales dispongan de autonomía (Mejía, 2016).

Batallas (2013); además afirma que la ciudadanía ayuda a la toma de decisiones lo que permite cierta cercanía entre el gobierno y la población, y esto a l vez hace que la descentralización facilite la identificación de las necesidades locales de manera eficaz y de ese modo se pueda implementar soluciones adecuadas. Esto, a su vez, hace que los

beneficios del desarrollo se distribuyan de manera más equitativa entre diferentes regiones y sectores de la población, contribuyendo así a garantizar la promoción de la equidad interterritorial y mejorando la calidad de vida de los ciudadanos

En Ecuador, la Constitución de 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de 2010 proporcionan un marco normativo robusto para la descentralización, definiendo competencias exclusivas y concurrentes para los distintos niveles de gobierno (Quintero, 2019). Sin embargo, como señala Díaz (2023), la legislación por sí sola no es suficiente; es necesario que las reformas descentralizadoras vayan acompañadas de esfuerzos para fortalecer las capacidades institucionales locales y asegurar una adecuada asignación de recursos financieros.

### 2.1.3. Autonomía Local

Alfonso Parejo; dice de la autonomía local: "…el concepto de autonomía en cuanto tal sólo invoca con seguridad la cualidad de un sujeto consistente en su capacidad de autorregulación o autodeterminación (abstracción hecha del origen, fundamento y alcance de la misma). Cualquier ulterior precisión no puede hacerse ya derivar del concepto mismo, sino de los términos y las condiciones de su empleo en el seno de un ordenamiento concreto. Esa ulterior precisión sólo es posible, pues, por vía de interpretación de este último; es, en suma, una cuestión de Derecho positivo. Quiere decirse que, en lo sucesivo, el análisis ha de centrarse en el orden constitucional establecido en relación justamente con la Administración local." (Parejo, 1986, p. 12)

Si bien el concepto de autonomía puede entenderse de manera general como la capacidad de autodeterminación de un sujeto, su aplicación concreta y su alcance están determinados por el ordenamiento jurídico específico, especialmente en lo que respecta

a la administración local. Por lo tanto, cualquier análisis posterior debe centrarse en la interpretación del marco legal establecido en relación con la autonomía local dentro de un contexto jurídico particular.

La autonomía y la descentralización están intrínsecamente ligadas con la equidad social y económica, ya que buscan originar un progreso más equilibrado y justo en todo el territorio a nivel nacional. Según el autor Hernán Batallas Gómez (2013); la Asamblea de Montecristi propuso un proceso de descentralización que tiene como objetivo fundamental la creación de un marco de equidad social, económica y territorial, ducha propuesta implicaba dotar de autonomía a los gobiernos descentralizados, lo que les brinda la capacidad para poder gestionar recursos propios, así como de implementar políticas para atender diversas necesidades específicas de cada comunidad.

Gracias a esta propuesta, los gobiernos descentralizados tienen autonomía política mediante la cual se les otorga la capacidad de promover procesos de desarrollo que sean adecuados para su contexto y realidad, lo cual es beneficioso, pues, les permite abordar de manera efectiva las desigualdades existentes y de esa manera se puede fomentar un ambiente de participación ciudadana. En suma, se puede decir que la autonomía como parte de la descentralización son herramientas que sirven como medio para alcanzar mayor equidad económica y social, dentro del país, lo que a su vez, permite una gestión más eficaz y acertada con respecto a las realidades locales.

La Constitución consagra como uno de los principios fundamentales a la autonomía local, mismo que garantiza a los gobiernos locales el poder gestionarse de manera autónoma dentro del marco jurídico que es establecido por el Estado. Dentro del Estado ecuatoriano, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) desempeñan un papel fundamental en la gestión de asuntos locales, haciendo que las necesidades de

la ciudadanía sean manejadas con una administración más cercana por parte de las autoridades.

Hace referencia a la capacidad que poseen los gobiernos locales para tomar decisiones en cuanto a su área y jurisdicción, sin que exista la intervención directa del gobierno central, esto siempre y cuando las decisiones que se tomen se encuentren dentro de la legislación nacional. Según Gargarella (2012), la autonomía local no es absoluta; es más bien una autonomía "relativa" en la que el gobierno local debe coordinar sus políticas con el nivel central del estado. La Constitución de la República del Ecuador, del año 2008 reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los GADs, esta norma suprema otorga a los GADs la potestad de gestionar sus propios recursos y políticas en pro del bienestar local (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En lo principal la autonomía local tiene la finalidad de promover la administración más eficiente de los gobiernos de forma que se de respuestas más eficientes de acuerdo con las necesidades de cada comunidad. Según Uprimny (2015), para el autor ya citado, este tipo de autonomía permite que las decisiones políticas sean tomadas bajo criterios que reflejen las preferencias locales, acercándose a la ciudadanía mediante su participación y el fortalecimiento de la democracia. En Ecuador, a través de la autonomía que se les da a los GADs, se busca precisamente la descentralización del poder, la gestión pública y de esa manera tener un mejoramiento en la calidad de los servicios que son brindados a la ciudadanía, fomentando una mayor equidad y justicia social en la distribución de recursos y en la ejecución de políticas públicas (Sánchez, 2018).

La legislación ecuatoriana dota a la autonomía local de la capacidad a los GADs para legislar en temas de competencia exclusiva, para que puedan trabajar de manera correcta dentro del ámbito que les corresponde, entre dichas capacidades está la de administrar sus recursos, y gestionar el territorio de acuerdo con sus necesidades y prioridades; sin embargo, esta autonomía se ve limitada por la normativa legal, esto es el marco constitucional y legal, ya que la capacidad que se les otorga se ve condicionada dentro de los cuales deben operar. Gargarella (2012) sostiene que la autonomía local debe ser entendida como un derecho colectivo de los habitantes del territorio, en tanto que permite la gestión local en áreas tales como educación, salud, y medio ambiente, entre otros.

La autonomía local tiene diferentes ventajas, pero, así mismo los tiene limitaciones claras dentro del sistema jurídico ecuatoriano; así, en primer lugar, los GADs deben actuar conforme a lo que establece la normativa legal ecuatoriana y no contravenir la Constitución y las leyes nacionales. Como señala Gargarella (2012), se debe establecer un equilibrio adecuado entre el control estatal y la autonomía local, pues, una excesiva descentralización puede llevar a desigualdades. Asimismo, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización define los límites que se deben cumplir en el ámbito financiero y administrativo de la autonomía local, de este modo se incluye también la obligación de los GADs de coordinar sus acciones con las políticas nacionales y de rendir cuentas de manera transparente y eficiente (COOTAD, 2010).

En nuestro país la gobernanza local y su autonomía representa un gran avance por cuanto es importante para la participación ciudadana y una gobernanza más equitativa; no obstante, se debe tener en cuenta que esta autonomía debe condicionarse a un ejercicio dentro de un marco normativo, mismo que garantiza el equilibrio de

poderes locales y centrales. Por lo tanto el estado ecuatoriano tiene la obligación de garantizar que la descentralización no se traduzca en desigualdades regionales, sino en una oportunidad para que todas las regiones del país prosperen bajo un marco de justicia y equidad.

### 2.1.4. Las Juntas Parroquiales

Las Juntas Parroquiales son una forma de organización administrativa de las parroquias rurales y forman parte del sistema de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs); estas entidades locales tienen un rol fundamental en la administración de los recursos y en la implementación de políticas públicas a nivel local que responden a las necesidades concretas de las comunidades en el sector rural en el marco de la descentralización política y administrativa que ha caracterizado la administración pública; son órganos clave en la estructura de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs); cuya responsabilidad de gestionar las cuestiones locales y promover el desarrollo de las parroquias rurales en nuestro país.

Según Jaramillo (2014), las juntas parroquiales tienen la función de representar al sector rural, es decir a las comunidades, así como de gestionar recursos, y promover el desarrollo local sostenible; estos organismos son importantes en la estructura administrativa del país, ya que así se permite la participación de forma directa de la ciudadanía con respecto a la toma de decisiones locales, promoviendo la descentralización y la democratización del poder.

Las juntas parroquiales en el Ecuador surgen como respuesta a la necesidad de descentralizar el poder, promoviendo de esa manera un desarrollo más equitativo en las áreas rurales. Según Torres (2013), la creación de estas juntas fue impulsada por la reforma administrativa de 1971, con el objetivo de mejorar la gestión pública y la

participación ciudadana en las áreas rurales. La Constitución de 1998 y, posteriormente, la Constitución de 2008, consolidaron este proceso de descentralización al reconocer explícitamente a las juntas parroquiales como parte integral de los GADs, otorgándoles autonomía para gestionar los asuntos locales (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (2010); en su artículo 66 define a la Junta parroquial rural; y literalmente determina: "La junta parroquial rural es el órgano de gobierno de la parroquia rural. Estará integrado por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo presidirá, con voto dirimente, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. El segundo vocal más votado será el vicepresidente de la junta parroquial rural."(COOTAD, 2010, p.35)

El estado ecuatoriano cuenta con un número considerable de juntas parroquiales distribuidas a lo largo de su territorio. Según el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE), en 2023 existen aproximadamente 1,500 juntas parroquiales en todo el país; este número revela la diversidad geográfica y cultural del país, y destaca la importancia de estas entidades para el desarrollo y la representación local (CONAJUPARE, 2023).

El propósito de estas es incentivar el progreso de las parroquias rurales, para lograr la participación de los ciudadanos en el desarrollo de los problemas locales conforme a las necesidades de la comunidad en la que se desenrollan. Según Vallejo (2015), el objetivo de las juntas es lograr que las políticas públicas sean acertadas y seguras para las realidades locales, tratando de conseguir así una unión comunal por el bienestar de la localidad. Además, estas juntas buscan la transparencia y la correcta

administración de las cuentas en la gestión pública, logrando un correcto manejo de los recursos públicos.

Tienen además muchas facultades que se encuentran correctamente determinadas en la legislación; entre las que la ley instaura para las Juntas Parroquiales; tienen la potestad de elaborar planes de desarrollo y ordenamiento territorial que respondan a las necesidades de sus comunidades (Ponce, 2017). También se les otorga la capacidad de originar actividades de carácter productivo y económico que beneficien a sus moradores, como la agricultura, la ganadería, y el turismo (Vallejo, 2015).

Las juntas son además garantes de promover la participación de la comunidad en la toma de decisiones que afecten a sus ciudadanos, avivando la democracia participativa (Jaramillo, 2014). Una de al más importantes; es que las juntas parroquiales tienen la potestad de crear acuerdos y resoluciones en materias locales, así como aprobar planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Estas atribuciones son esenciales para expedir políticas públicas locales adaptadas a las necesidades de las comunidades parroquiales (Villavicencio, 2017).

En fin, las juntas parroquiales cumplen un papel fundamental en el gobierno de las parroquias rurales, buscando siempre la participación ciudadana y el progreso local sostenible. A través de su esfuerzo conjunto entre gobierno y ciudadanía, empujan los recursos locales, así como también fortifican la democracia y la coherencia social en las comunidades rurales. Sin embargo, para lograr una correcta administración en cumplimiento de los objetivos, es primordial el soporte ineludible tanto en la gestión de recursos como en la capacitación a los mismo para lograr una gestión y administración pública adecuada, eficiente, eficaz y equitativa.

### 2.1.5. La facultad legislativa

La facultad legislativa es una de las obligaciones principales en el ejercicio de un estado moderno, ya que se encarga de la creación, modificación y derogación de leyes, recayendo por supuesto en la función legislativa de cada estado; afirmándose en el ordenamiento jurídico constitucional y democrático.

La doctrina respecto a la facultad legislativa prioriza el órgano legislativo como el encargado de promulgar las normas jurídicas que rigen la vida en sociedad. Según el profesor Antonio Ledezma (2015), esta facultad legislativa es una manifestación de la soberanía de un estado, manifestando la voluntad del pueblo a través de sus representantes. La función legislativa además de la promulgación de leyes se encarga de la supervisión y control del ejercicio del ejecutivo y otras instituciones del estado.

Ledezma (2015) enfatiza que la facultad legislativa se basa en los compendios de separación de poderes y control democrático. El poder legislativo actúa independiente sin embargo debe rendir cuentas a la ciudadanía, para garantizar que de esta manera exista cierto grado de control respecto de lo que se espera en beneficio de la ciudadanía.

En la teoría política y jurídica, los axiomas del poder legislativo incluyen varios principios clave:

**Soberanía Popular**: La legitimidad del poder legislativo se deriva de la soberanía del pueblo. Como señala Salazar (2016), puesto que el pueblo es el mandate de las potestades estatales, estas deben basar sus acciones en beneficio del pueblo y sus disposiciones deben manifestar los beneficios y servicios de la sociedad.

**División de Poderes**: La separación entre los poderes del estado, es primordial para obviar el abuso de poder. Según García (2018), esta ausencia conjunta de poderes,

brinda seguridad a los ciudadanos pues así los poderes son distribuidos lo que permite un mejor control en los sistemas de gobierno.

**Participación y Transparencia**: La función legislativa debe ser interactiva y clara, garantizando la expedición de leyes que sean asequibles y que los habitantes logren hacer figura en la enunciación de políticas. Esta representación es afirmada por Rodríguez (2019), quien argumenta que la participación ciudadana vigoriza la legalidad de las leyes y perfecciona el correcto manejo de un gobierno.

En la legislación ecuatoriana el proceso legislativo está regulado por la Constitución, el Código Civil, Ley Orgánica de la Función Legislativa. Resumiendo el procedimiento general se puede describir en las siguientes etapas:

**Iniciativa Legislativa**: La iniciativa para la creación o modificación de leyes puede provenir del Presidente de la República, de los miembros de la Asamblea Nacional o del pueblo a través de iniciativas populares (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Según Romero (2017), este proceso permite una diversidad de propuestas y asegura que diferentes perspectivas sean consideradas en el proceso legislativo.

**Discusión y Aprobación**: Una vez presentada una propuesta legislativa, esta pasa por un proceso de discusión en la Asamblea Nacional. El proyecto es debatido en comisiones especializadas antes de ser discutido en el pleno (Bermúdez, 2016). Este proceso asegura un análisis detallado de las propuestas y permite la incorporación de enmiendas y ajustes.

**Sanción y Promulgación**: Tras su aprobación por la Asamblea Nacional, el proyecto de ley es enviado al Presidente de la República para su sanción; quien puede

aprobar o vetar la ley, aunque un veto puede ser superado por la Asamblea con una mayoría calificada (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

**Publicación y Entrada en Vigor**: Finalmente, la ley sancionada se publica en el Registro Oficial y entra en vigor en la fecha establecida. Según Martínez (2018), la publicación garantiza la accesibilidad y la difusión de las nuevas leyes, asegurando que la ciudadanía esté informada sobre los cambios legislativos.

### 2.1.6. La facultad legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales

La facultad legislativa es el poder otorgado a ciertos órganos o entidades para crear, modificar o derogar leyes dentro de un marco jurídico establecido; tiene directamente que ver con la capacidad de emitir normas jurídicas que regulen diversos aspectos de la vida social, política y económica de una comunidad, localidad, en el caso de la organización territorial de nuestro país provincial, cantonal y parroquial.

Centrándonos en el tema de la presente investigación es necesario puntualizar que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) otorga a las juntas parroquiales la facultad legislativa para expedir acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria en sus áreas de competencia. Según el artículo 66 del COOTAD, "la junta parroquial rural es el órgano de gobierno de la parroquia rural. Estará integrado por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo presidirá, con voto dirimente, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. El segundo vocal más votado será el vicepresidente de la junta parroquial rural" (COOTAD, 2010, p. 35)

La ley define claramente a la junta parroquial rural como el órgano de gobierno de la parroquia rural; establece su función principal, que es la de administrar los asuntos

locales y representar los intereses de la comunidad rural. Se especifica que la junta parroquial rural estará integrada por vocales elegidos por votación popular; esta elección democrática asegura la representatividad de la junta y su legitimidad ante la comunidad.

Se establece que el vocal más votado presidirá la junta parroquial, con voto dirimente; lo que significa que, en caso de empate en una votación, el voto del presidente será el decisivo, esta disposición otorga autoridad al presidente para tomar decisiones en situaciones de empate. Además, se menciona que el segundo vocal más votado será el vicepresidente de la junta parroquial rural. Esto proporciona una estructura de liderazgo clara y establece un mecanismo de sucesión en caso de ausencia o incapacidad del presidente.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales tienen la capacidad de dictar acuerdos, resoluciones y normas reglamentarias de carácter administrativo; esta facultad normativa se ejerce en sus respectivas circunscripciones territoriales y en el ámbito de sus competencias, así como en las competencias delegadas conforme lo dispone la ley. Es necesario puntualizar que las normas reglamentarias tienen el objetivo de regular aspectos administrativos internos y establecer directrices dentro del ámbito de las competencias locales de los gobiernos parroquiales rurales.

Algo importante que destacar es que estas normativas no pueden contravenir las disposiciones constitucionales, legales ni la normativa de los consejos regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, asegurando que se mantenga la coherencia con el marco legal superior.

## 2.2. MARCO LEGAL

### 2.2.1. Normativa Estatal

#### 2.2.1.1. Constitución de la República

**"Art. 238.-** Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales." (Constitución de la República, 2008)

Este artículo establece los principios fundamentales y la estructura de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) en el país; es importante para comprender el modelo de descentralización y autonomía que se ha implementado en nuestro país, basado en un enfoque de fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales con el fin de promover la participación ciudadana y la equidad territorial.

Establece claramente los principios de autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados; haciendo referencia a la autonomía política, administrativa y financiera:

En cuanto a la autonomía política; se refiere a la capacidad de los GAD para tomar decisiones políticas de manera independiente dentro del marco legal y constitucional del estado ecuatoriano, dotando de la posibilidad de elegir sus autoridades y definir sus políticas locales en respuesta a las necesidades específicas de sus comunidades.

Así; la autonomía administrativa, permite a los GAD organizarse internamente y gestionar sus recursos humanos y materiales de acuerdo con sus propias reglas y procedimientos, siempre alineados con las leyes nacionales; y, finalmente la autonomía financiera garantiza a los GAD la facultad de administrar sus recursos financieros y fiscales de manera independiente, dotándoles de potestad para generar ingresos a través de tributos locales y de gestionar sus propios presupuestos para satisfacer las necesidades y prioridades locales.

Todo esto fomentando la cooperación y el apoyo mutuo entre los diferentes niveles de gobierno y entre las diversas regiones del país, buscando un desarrollo equilibrado y la reducción de las disparidades territoriales. Aplicando el principio de gobernanza de subsidiariedad; que tiene relación con el hecho de que las decisiones deben ser tomadas en el nivel más cercano posible a los ciudadanos, promoviendo una mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública local.

La equidad interterritorial es fundamental para tratar de aplicar una distribución justa de recursos y oportunidades entre las distintas regiones, evitando la concentración de poder y riqueza en ciertas áreas mientras otras permanecen marginadas. Deben promueve la coordinación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno (local, regional, nacional) para abordar problemas comunes y desarrollar políticas públicas coherentes y efectivas.

Se establece la necesidad de incluir a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, asegurando que las políticas públicas reflejen las necesidades y deseos de la población.

El artículo identifica claramente los diferentes niveles de GAD que existen:

a) Juntas Parroquiales Rurales: Administran los territorios rurales y tienen competencias para manejar asuntos locales específicos dentro de sus jurisdicciones.

b) Consejos Municipales y Metropolitanos: Gobiernan las ciudades y áreas metropolitanas, siendo responsables de la gestión urbana, servicios públicos y planificación del desarrollo local.

c) Consejos Provinciales: Supervisan la administración de las provincias, coordinando políticas y proyectos que trascienden los límites municipales y parroquiales.

"**Art. 240.-** Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán Facultades reglamentarias.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales." (Constitución de la República, 2008)

En este artículo se establece el marco de competencias normativas y ejecutivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), diferenciando claramente las facultades de los distintos niveles de gobierno.

#### 2.2.1.2. Facultades Legislativas

En primer lugar, el artículo otorga facultades legislativas a los GAD de regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantone; estos niveles de gobierno tienen la autoridad para crear, modificar y derogar leyes y ordenanzas dentro de sus respectivas

competencias y jurisdicciones territoriales. Estas facultades legislativas permiten a los GAD tratar asuntos locales específicos que afectan directamente a sus comunidades, adaptando la normativa a las necesidades y particularidades de cada territorio; la capacidad legislativa de estos gobiernos locales y regionales fortalece la autonomía y facilita la gobernanza descentralizada, permitiendo respuestas más rápidas y efectivas a los problemas locales.

Por ejemplo, un gobierno provincial puede expedir leyes de protección ambiental que se acomoden a las insuficiencias ecológicas de su jurisdicción, o un distrito metropolitano que puede legislar, así como crear normativa sobre el desarrollo urbano y el uso del suelo para reconocer al desarrollo demográfico y las solicitudes de infraestructura. De esta manera, los GAD con facultades legislativas, logran una administración local, garantizando el cumplimiento de la normativa local.

#### 2.2.1.4. Facultades Reglamentarias

En contraste, las juntas parroquiales rurales tienen capacidad de emitir regulaciones internas, limitándose al ámbito de funcionamiento administrativo y algunos otros en los que tienen competencia, esto es lo que se conoce como facultades reglamentarias. A diferencia de los GAD de niveles superiores, las juntas parroquiales rurales, aunque se revisten de capacidad legislativa, no tienen la capacidad de crear leyes, sino que se centran en establecer normas de carácter administrativo que guíen la gestión local; esto es importante, ya que esta diferenciación hace notar la estructura y las funciones más limitadas de las juntas parroquiales rurales, al tiempo que les permite una cierta autonomía para gestionar los asuntos locales de menor escala.

Un ejemplo de esta facultad reglamentaria, es que una junta parroquial rural es capaz de establecer reglamentos que tenga como fin mejorar la gestión de servicios

comunitarios, como lo es la recolección de basura o el mantenimiento de caminos locales, acorde a las realidades y capacidades de sus recursos.

#### 2.2.1.5. Facultades Ejecutivas

Todos los GAD, ejercen facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales; lo cual implica el compromiso de implementar políticas, así como la responsabilidad sobre la administración de recursos y ejecutar proyectos y programas que beneficien a sus respectivas comunidades. Esta facultad incluye tomar la responsabilidad sobre la gestión de los asuntos públicos, además de la aplicación de leyes y normativa vigente, lo que es indispensable para que haya un correcto funcionamiento de las entidades gubernamentales.

En resumen, se define un esquema de descentralización que otorga a los GAD diferentes niveles de autoridad normativa y ejecutiva, lo que permite la existencia de un gobierno más adaptado a las necesidades particulares de cada sector, esto respetando directrices nacionales. Este enfoque promueve un equilibrio entre autonomía local y cohesión nacional, fomentando la participación ciudadana y la eficiencia administrativa en todos los niveles de gobierno.

### 2.2.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

"**Art. 8.- Facultad normativa de los gobiernos parroquiales rurales**.- En sus respectivas circunscripciones territoriales y en el ámbito de sus competencias y de las que les fueren delegadas, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales tienen capacidad para dictar acuerdos y resoluciones, así- como normas reglamentarias de carácter administrativo, que no podrán contravenir las disposiciones constitucionales,

legales ni la normativa dictada por los consejos regionales, consejos provinciales, concejos metropolitanos y concejos municipales" (COOTAD, 2010, p.10)

Este artículo define el alcance de la capacidad normativa de estas entidades, resaltando tanto sus competencias como las limitaciones legales a las que están sujetas. Los GADPR tienen la capacidad para dictar acuerdos, resoluciones y normas reglamentarias de carácter administrativo dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales; esta facultad normativa les permite regular, en el ámbito de sus competencias, aspectos específicos de la gestión local que respondan a las necesidades de sus comunidades. La normativa que emiten debe estar alineada con el marco de competencias que la ley o la Constitución les asignan, así como con las competencias que les sean delegadas por otros niveles de gobierno.

Esta capacidad normativa se fundamenta en el principio de autonomía administrativa y de gestión que la Constitución otorga a los diferentes niveles de gobierno autónomo descentralizado; sin embargo, hay que resaltar que esta autonomía no es absoluta y se encuentra sujeta a los límites establecidos por la normativa superior. El artículo también establece limitaciones claras con respecto a las facultades normativas que se les otorga a los GADPR: en primer lugar, las normas y resoluciones que emitan no pueden ir en contra de lo que dispone la Constitución ni otras leyes, lo que quiere decir que cualquier acto administrativo que sea emitido por los no pueden contravenir disposiciones constitucionales ni legales, lo que significa que cualquier acto normativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales deben tener concordancia con la Constitución, la ley, y otras normativas de rango superior.

Además, las normativas de los GADPR no pueden contravenir la normativa que ha sido emitida por los consejos regionales, consejos provinciales, concejos

metropolitanos y concejos municipales, se enfatiza en la jerarquía normativa y la coordinación necesaria entre los distintos niveles de gobierno. La normativa superior prevalece sobre la de los niveles inferiores, garantizando así la coherencia del ordenamiento jurídico y evitando que surjan conflictos de carácter normativo que podrían surgir al contravenir otras normas, o en la aplicación de diferentes normativas en un mismo territorio.

**El artículo 67** del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) del Ecuador establece las atribuciones de las juntas parroquiales rurales, que son órganos del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural. Las atribuciones que se les atribuye son aquellas que reflejan la descentralización del poder en el país, en este caso permitiendo que las comunidades rurales tengan un mayor control sobre sus propios asuntos y promoviendo la participación ciudadana. A continuación, se presenta un análisis de las facultades enumeradas en el artículo 67:

#### 2.2.2.1. Normativa Reglamentaria y Resoluciones (Literal a)

La junta parroquial rural tiene la facultad de expedir acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria en materias que son competencia del gobierno parroquial rural. Esta atribución permite a la junta establecer normas que sean específicas, siempre y cuando regulen los aspectos administrativos y operativos dentro de su jurisdicción, siempre en concordancia con la normativa legal ecuatoriana.

# CAPITILO III

## 3. METODOLOGÍA

Para la presente investigación, titulada "ANÁLISIS JURÍDICO DEL ÁMBITO Y ALCANCE DE LA FACULTAD DE LEGISLAR QUE OTORGA EL COOTAD A LAS JUNTAS PARROQUIALES", se emplea una metodología mixta que combina enfoques de carácter descriptivo, exploratorio y analítico. Este tipo de metodología está diseñada para que facilitar la comprensión de la normativa y las implicaciones jurídicas de las facultades legislativas que les son conferidas a las juntas parroquiales rurales por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

### 3.1.Tipo de Investigación

**Investigación Descriptiva**: Este tipo de investigación se centra en describir y detallar las características específicas de las facultades Legislativas que se les otorga a las juntas parroquiales rurales. A través del estudio de documentos legales, doctrinas y jurisprudencia, se busca facilitar una descripción detallada de cómo estas facultades están definidas y limitadas por el COOTAD y la Constitución de la República del Ecuador.

**Investigación Exploratoria:** Este tipo de investigación nos permite examinar de manera más a fondo áreas que no han sido estudiadas de manera detallada. Este enfoque permitirá identificar aspectos novedosos o que no han sido considerados anteriormente, esto con respecto del ámbito del ejercicio de las facultades normativas por las juntas parroquiales rurales, así como los desafíos y oportunidades que enfrentan en su implementación.

**Investigación Analítica**: A través de este tipo de investigación se realizó un análisis más a fondo de los diferentes cuerpos legales, así como también para realizar el

análisis de los datos cualitativos y cuantitativos que han sido recopilados. El análisis se enfocó en entender las relaciones y los posibles conflictos entre las normativas locales y la legislación de niveles superiores de gobierno.

### 3.2.Métodos de Investigación

**Método Analítico**: Es usado para descomponer y examinar las diferentes partes y artículos del COOTAD y otros documentos legales relevantes, con la finalidad de comprender los principios y reglas que rigen las facultades legislativas de las juntas parroquiales. El análisis se enfocó en identificar las restricciones legales, los alcances de las competencias normativas, y las interacciones con otras normativas legales.

**Método Cualitativo:** A través del método cualitativo, se realizaron entrevistas semiestructuradas con miembros de juntas parroquiales rurales, y funcionarios públicos relevantes. Las entrevistas fueron diseñadas para obtener perspectivas profundas y contextuales sobre cómo se interpretan y se aplican en la práctica las facultades normativas otorgadas por el COOTAD.

**Método Cuantitativo**: Se utilizó el método cuantitativo para realizar encuestas dirigidas a un grupo representativo de ciudadanos. Las encuestas fueron diseñadas para medir el nivel de conocimiento y percepción sobre las normativas emitidas por las juntas parroquiales rurales, así como la efectividad percibida de dichas normativas en mejorar la gobernanza local y la participación ciudadana.

### 3.3.Herramientas de Investigación

**Entrevistas:** Las entrevistas constituyeron una herramienta clave para recopilar datos cualitativos. Estas se llevarán a cabo con actores relevantes, como presidentes de juntas parroquiales, buscando explorar en profundidad las interpretaciones y aplicaciones de la facultad normativa en diferentes contextos parroquiales.

**Encuestas:** Las encuestas utilizadas para recolectar datos cuantitativos que reflejen las percepciones y opiniones de los ciudadanos respecto a la efectividad y la legitimidad de las normativas emitidas por las juntas parroquiales rurales.

La investigación garantizó el cumplimiento de principios éticos fundamentales, como la confidencialidad y el consentimiento informado de los participantes, asegurándome que todos los participantes estén plenamente informados sobre los objetivos de la investigación y su derecho a retirarse en cualquier momento. Además, los datos serán manejados con total confidencialidad para proteger la identidad de los entrevistados y encuestados.

Esta metodología mixta nos proporciona una visión holística y matizada del alcance y las limitaciones de las facultades normativas de las juntas parroquiales rurales, contribuyendo significativamente al conocimiento académico y a la práctica jurídica en este campo.

### 3.4. Criterio de Inclusión y Criterio de Exclusión

a) Se procederá a entrevistar al Presidente de la Junta Parroquial de Santa Fe y al Presidente de la Junta Parroquial de San Lorenzo; parroquias rurales del Cantón Guaranda; esto con la finalidad de que desde su experiencia los funcionarios parroquiales de elección popular emitan su criterio con respecto a la facultad que les asiste a los miembros de las Juntas Parroquiales, conforme lo dispone el artículo 67 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su literal a), que literalmente dispone: “Expedir acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural ...”. Es necesario auscultar a través de la herramienta de investigación – entrevista, lo positivo y negativo de esta facultad; cuales son las limitaciones y los

inconvenientes que se tienen con respecto a esta facultad normativa y cómo ésta se aplica en favor de la localidad.

b) Procederé a encuestar a 50 ciudadanos del sector rural del cantón Guaranda de la Provincia de Bolívar, específicamente de las parroquias de Santa Fe y San Lorenzo, con la finalidad de obtener respuestas ciudadanas ante planteamientos que abordan la problemática planteada, es importante conocer la percepción ciudadana con respecto a las normativas locales que han dictado los miembros de las juntas parroquiales y, como estas han incidido en favor de la comunidad.

### 3.5. Población y Muestra

**a) Entrevistas:** 2 presidentes de la Junta Parroquial. Presidente de la Junta Parroquial de San Lorenzo y, presidente de la Junta Parroquial de Santa Fe.

**b) Encuestas:** 50 Ciudadanos del sector rural del cantón Guaranda Provincia de Bolívar; habitantes de la parroquia rural de San Lorenzo y Santa Fe.

**Localización geográfica del estudio:** Sector rural del Cantón Guaranda, Provincia de Bolívar; Parroquia de San Lorenzo y Santa Fe.

# CAPITULO IV

## 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### 4.1.Resultados

#### 4.1.1. Entrevista

**Entrevistados:** Dos presidentes de la Junta Parroquial. Presidente de la Junta Parroquial de San Lorenzo y, Presidente de la Junta Parroquial de Santa Fe.

De las entrevistas realizadas podemos concluir:

**Pregunta 1**

**¿Cuál es el marco normativo que establece el COOTAD respecto a las competencias legislativas de las juntas parroquiales?**

Entrevistado 1 y 2: Nosotros nos basamos en la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomía

**Pregunta 2**

**¿Cuáles son las principales limitaciones y restricciones legales que impone el COOTAD a la facultad legislativa de las juntas parroquiales?**

Entrevistado 1 y 2: No podemos crear Códigos, leyes. Solo nos compete Reglamentos y acuerdos conforme a las necesidades que vayan apareciendo.

**Pregunta 3**

**¿Cómo se ha aplicado la facultad legislativa de las juntas parroquiales en la práctica?**

Entrevistado 1: Bueno seguimos los pasos que hemos leído en el COOTAD para legislar, decidimos y regulamos en algunas cosas.

Entrevistado 2: Se propone reglamentos como por ejemplo, uno local podría establecer las condiciones bajo las cuales los vendedores ambulantes pueden operar en la parroquia, para garantizar el orden y la seguridad en los espacios públicos. Una que si aprobamos era un reglamento que determina los horarios y frecuencias para la recolección de basura y las responsabilidades de los residentes en cuanto al manejo de desechos.

**Pregunta 4**

**¿Han tratado aprobado algún Reglamento en los últimos 2 años?**

Entrevistado 1: Si un Reglamento que limitaba la deforestación y promovía la reforestación en áreas para mantener la biodiversidad y asegurar que los recursos naturales; pero resulta que el Ministerio del ambiente puso objeciones y ahí quedó.

Entrevistado 2. Si por ejemplo el Reglamento para la organización de festivales locales, ferias y eventos culturales de la Parroquia Santa Fe, para asegurar que estos eventos se lleven a cabo de manera ordenada y segura, promoviendo la cultura y el turismo en la parroquia.

**Pregunta 5**

**¿Qué nivel de conocimiento jurídico tienen los miembros de las juntas parroquiales y cómo influye esto en su capacidad legislativa?**

Entrevistado 1: Sabe que si necesitamos que alguien que sepa de derecho nos capacite, porque a veces no nos ponemos de acuerdo y la mayor parte de inconvenientes que se dan es porque unos compañeros quieren ir más allá de lo que nos compete y ya se han dado problemas por eso.

Entrevistado 2: La capacitación es muy necesaria, para todos los aspectos mas si se trata de aprobar reglamentos, acuerdos que sirvan para mejorar el desarrollo de nuestras queridas parroquias, lamentablemente no tenemos muchos recursos para eso.

**Pregunta 6**

**¿Cómo impacta la legislación local de las juntas parroquiales en la gestión y desarrollo de las comunidades rurales?**

Entrevistado 1**:** Cuando se ha dictado un acuerdo o un reglamento es bastante problemático porque los habitantes de la parroquia hacen caso omiso, muchas veces hacen problema; hasta ahora no se enseñan a la función de ordenar varios aspectos por parte de la Junta Parroquial.

Entrevistado 2: Cuando los pobladores del lugar apoyan es importante se notan los cambios, pero cuando no hay problemas que resolver. Hay que siempre dar prioridad a la participación de los vecinos de la localidad porque siempre que se llegue a consensos y se les escuche sus necesidades las cosas resultan.

**Pregunta 7**

**¿Qué estrategias jurídicas y metodológicas pueden implementarse para optimizar la creación de normativa por parte de las juntas parroquiales?**

Entrevistado 1: La contratación de un asesor jurídico sería lo más importante, claro que porque nuestros recursos son limitados no podemos hacerlo.

Entrevistado 2: En primer lugar necesitamos de capacitación especifica en leyes y como crear reglamentos, acuerdos; pero también, es necesario que cada junta

parroquial cuente con un profesional del derecho que tenga conocimiento de procedimientos legislativos para que apoye y nos dirija para no cometer errores.

**Pregunta 8**

**¿Cuáles son las propuestas de mejora normativa para fortalecer la facultad legislativa de las juntas parroquiales bajo el COOTAD?**

Entrevistado 1: Es importante que la ley especifique de mejor manera como podemos proceder y hasta donde no de manera general sino mas detalladamente; porque se pregona la autonomía pero de todo dependemos del gobierno central, de la prefectura y hasta del municipio.

Entrevistado 2: Personalmente propondría que se elabore un reglamento especifico de la facultad legislativa de la Juntas parroquiales para darle mayor fuerza legal y así que también los pobladores de la parroquia sepan que esto se debe cumplir; porque creen que solo hay la potestad de tramitar y gestionar obras y nada mas. Otra necesidad que existe es de que cada junta parroquial cuente con un Procurador o Sindico que siendo profesional del derecho guie a la Junta en los aspectos legales en general pero principalmente en la creación de la legislación local.

## 4.2.Encuestas

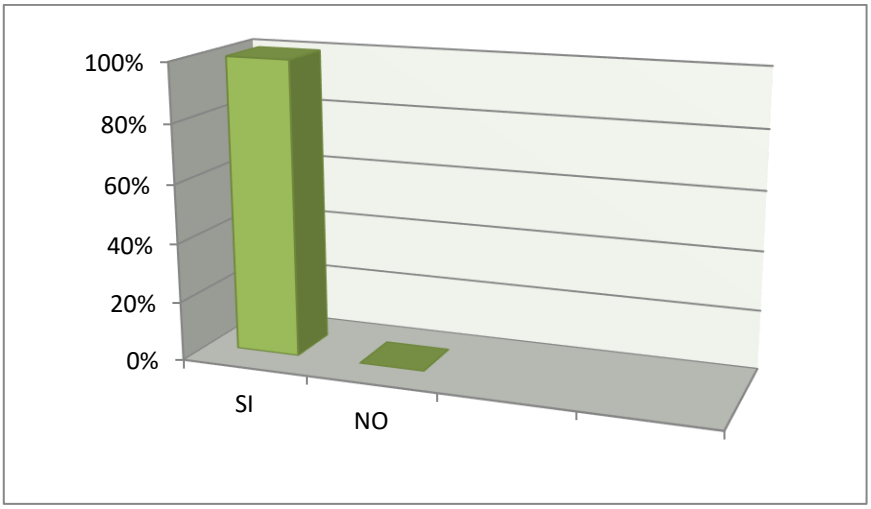
**PREGUNTA 1**

**¿Tiene usted conocimiento del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?**

***Tabla No. 1***

| SI | *NO* | *%* |
|---|---|---|
| ***50*** | ***0*** | ***100%*** |

***Gráfico No. 1***




***Investigador: Katherin Fernanda Rea Chachalo.***

***Población: Ciudadanos del sector rural del Cantón Guaranda, Provincia de Bolívar.***

**ANÁLISIS:** El cien por ciento de la población encuesta tiene conocimiento de la norma legal que regula a los Gobiernos Autónomos Descentralizados; se nota que la población tiene presente la existencia de esta norma.

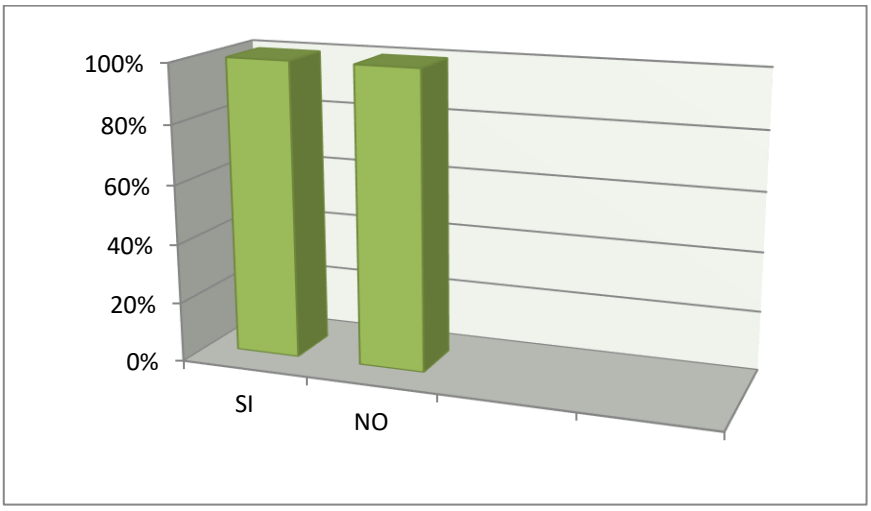
**PREGUNTA 2**

**¿Tiene usted conocimiento de la norma legal que regula a los Juntas Parroquiales rurales como un organismo de gobernanza local?**

***Tabla No. 2***

| SI | *NO* | *%* |
|---|---|---|
| ***30*** | ***20*** | ***100%*** |

***Gráfico No. 2***




***Investigador: Katherin Fernanda Rea Chachalo.***

***Población: Ciudadanos del sector rural del Cantón Guaranda, Provincia de Bolívar.***

**ANÁLISIS:** De los cincuenta ciudadanos encuestados, los 30 dicen que si tienen conocimiento de la norma legal que regula a los Juntas Parroquiales rurales como un organismo de gobernanza local; mientras que 20 personas encuestadas responden de manera negativa. Esta respuesta demuestra que las personas escuchan de las leyes existentes pero en muchos caos desconocen su contenido y que es lo que regulan.

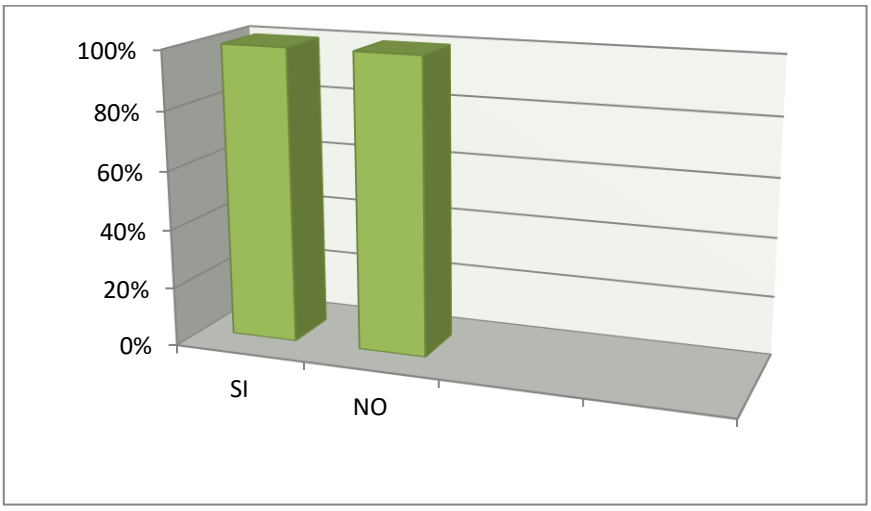
**PREGUNTA 3**

**¿Tiene usted conocimiento de que la ley faculta a las Juntas Parroquiales Rurales la potestad de legislar a nivel de su localidad?**

***Tabla No. 3***

| SI | *NO* | *%* |
|---|---|---|
| ***30*** | ***20*** | ***100*** |

***Gráfico No. 3***




***Investigador: Katherin Fernanda Rea Chachalo.***

***Población: Ciudadanos del sector rural del Cantón Guaranda, Provincia de Bolívar.***

**ANÁLISIS:** Se repite el resultado de la respuesta anterior y 30 encuestados responde que si tienen conocimiento que la ley faculta a las Juntas Parroquiales Rurales la potestad de legislar a nivel de su localidad; mientras que los 20 restantes vuelven a responder que no. Se confirma el análisis realizado en la pregunta 2, los ciudadanos conocen la existencia de las leyes pero desconocen su función y contenido.

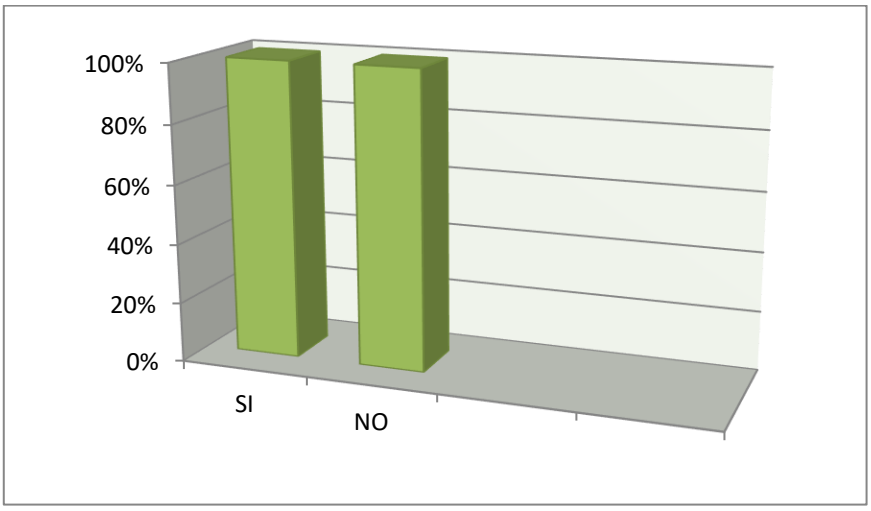
**PREGUNTA 4**

**¿Considera usted que los miembros de las Juntas Parroquiales están preparados para ejercer la facultad de legislar a nivel local?**

***Tabla No. 4***

| SI | *NO* | *%* |
|---|---|---|
| ***10*** | ***40*** | ***100%*** |

***Gráfico No. 4***




***Investigador: Katherin Fernanda Rea Chachalo.***

***Población: Ciudadanos del sector rural del Cantón Guaranda, Provincia de Bolívar.***

**ANÁLISIS:** El resultado de esta pregunta llama mucho la atención pues la mayoría contesta negativamente lo que se traduce en que los ciudadanos no creen que los miembros de las Juntas Parroquiales están preparados para ejercer la facultad de legislar a nivel local; apenas 10 ciudadanos creen en que si pueden. La inconformidad sale a flote.

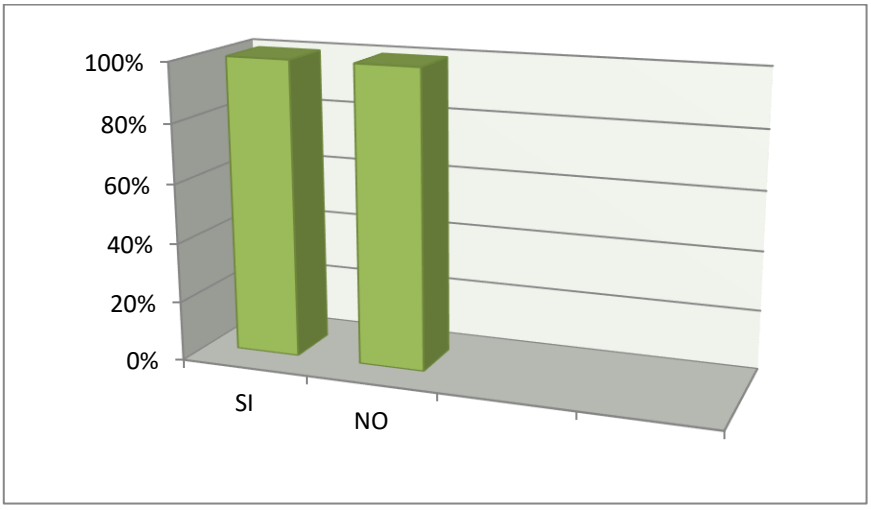
**PREGUNTA 5**

**¿Cree que la facultad de legislar de las juntas parroquiales contribuye al desarrollo local?**

***Tabla No. 5***

| SI | *NO* | *%* |
|---|---|---|
| ***10*** | ***40*** | ***100%*** |

***Gráfico No. 5***




***Investigador: Katherin Fernanda Rea Chachalo.***

***Población: Ciudadanos del sector rural del Cantón Guaranda, Provincia de Bolívar.***

**ANÁLISIS:** Nuevamente existe una mayoría que contesta negativamente dejando en claro que los ciudadanos encuestados no creen que la facultad de legislar de las juntas parroquiales contribuye al desarrollo local; apenas son 10 ciudadanos los que creen que esta facultad aporta a la localidad y su desarrollo.

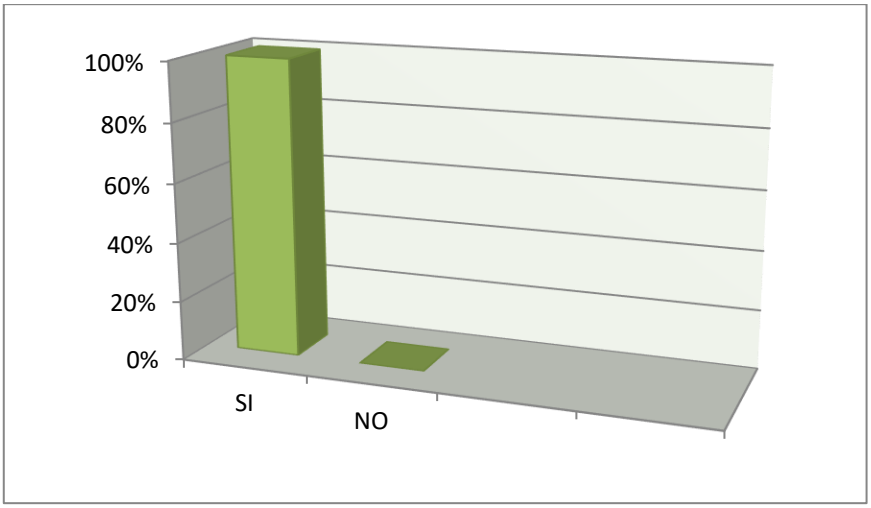
**PREGUNTA 6**

**¿Está de acuerdo con que el gobierno central debería supervisar más de cerca la legislación de las juntas parroquiales?**

***Tabla No. 6***

| SI | *NO* | *%* |
|---|---|---|
| ***50*** | ***0*** | ***100%*** |

***Gráfico No. 6***




***Investigador: Katherin Fernanda Rea Chachalo.***

***Población: Ciudadanos del sector rural del Cantón Guaranda, Provincia de Bolívar.***

**ANÁLISIS:** La totalidad de los encuestados creen que debería haber supervisión del estado a nivel central, en lo que respecta a la facultad legislativa de las Juntas Parroquiales. Este resultado contradice los resultados anteriores, pero por sobre todo llama la atención el nivel de desconocimiento de la finalidad de la

descentralización y la autonomía que se encuentra implantada en nuestro país por mas de una década.

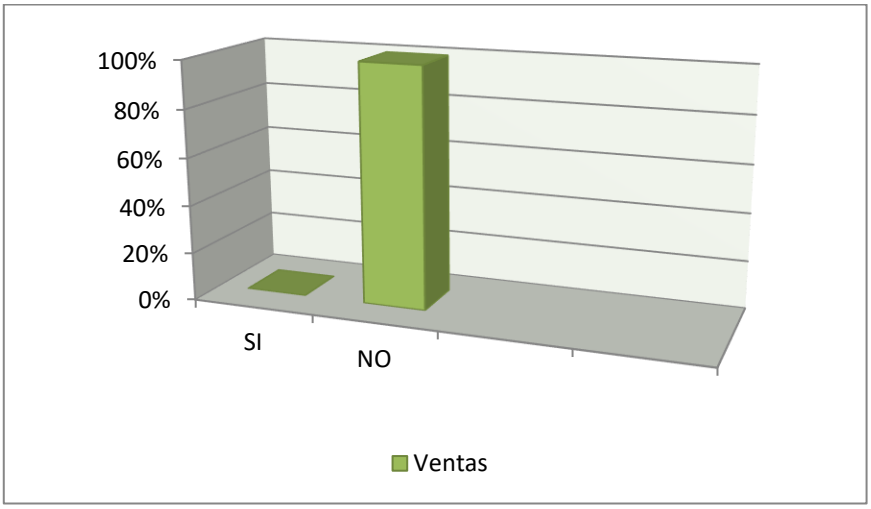
**PREGUNTA 7**

**¿Considera que los recursos financieros de las juntas parroquiales son adecuados para ejercer su facultad de legislar?**

***Tabla No. 7***

| SI | *NO* | *%* |
|---|---|---|
| ***0*** | ***50*** | ***100%*** |

***Gráfico No. 7***




***Investigador: Katherin Fernanda Rea Chachalo.***

***Población: Ciudadanos del sector rural del Cantón Guaranda, Provincia de Bolívar.***

**ANÁLISIS:** La inconformidad con respecto a los recursos asignados a las Juntas Parroquiales es determinante, el resultado en esta pregunta es que el por ciento de los ciudadanos encuestados considera que los recursos financieros de las juntas parroquiales son adecuados para ejercer su facultad de legislar.

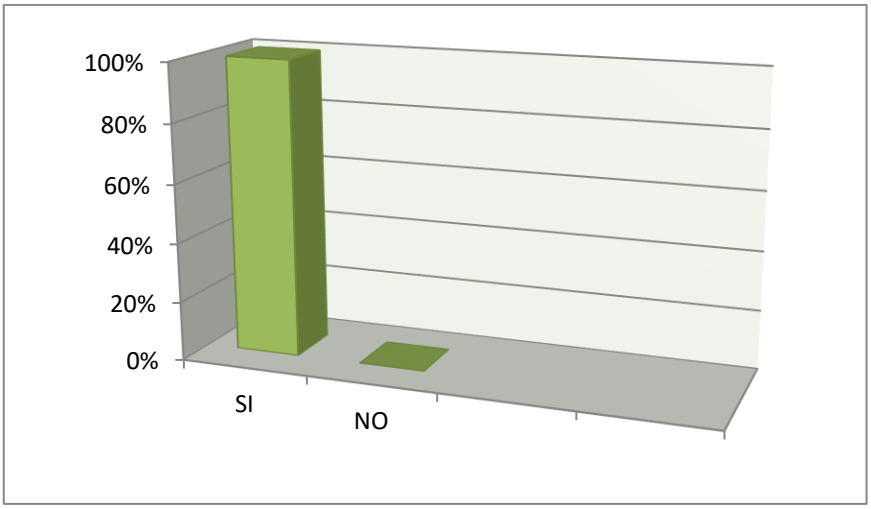
**PREGUNTA 8**

**¿Está de acuerdo en que la falta de capacitación es un problema significativo para las juntas parroquiales en el ejercicio de su facultad de legislar?**

***Tabla No. 8***

| SI | *NO* | *%* |
|---|---|---|
| ***50*** | ***0*** | ***100%*** |

***Gráfico No. 8***




***Investigador: Katherin Fernanda Rea Chachalo.***

***Población: Ciudadanos del sector rural del Cantón Guaranda, Provincia de Bolívar.***

**ANÁLISIS:** El cien por ciento de los ciudadanos encuestados está de acuerdo en que la falta de capacitación es un problema significativo para las juntas parroquiales en el ejercicio de su facultad de legislar. Los ciudadanos creen que la capacitación es un buen camino para avanzar.

### 4.3.Discusión

El análisis jurídico del ámbito y alcance de la facultad de legislar que otorga el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) a las juntas parroquiales rurales evidencia un panorama complejo en el ejercicio de competencias normativas por parte de estas entidades locales. En primer lugar, es fundamental reconocer que el COOTAD, en consonancia con la Constitución, establece un modelo de descentralización y autonomía para los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), incluyendo las juntas parroquiales rurales; este modelo otorga a las juntas parroquiales ciertas competencias legislativas limitadas, orientadas principalmente a la creación de normativa reglamentaria de carácter administrativo dentro de su circunscripción territorial.

El ámbito de la facultad legislativa de las juntas parroquiales rurales se circunscribe a la emisión de acuerdos y resoluciones que tienen un carácter más administrativo que propiamente legislativo en sentido estricto; esta limitación está en línea con la jerarquía normativa y el principio de legalidad que rigen el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Las juntas parroquiales no poseen facultades para crear leyes con efectos generales como lo haría un ente legislativo nacional o regional, sino que su capacidad normativa se restringe a aspectos específicos de gestión local y administrativa, este punto es importante porque determina que su actuación normativa debe enmarcarse dentro de los límites establecidos por leyes superiores y la Constitución.

El alcance de la facultad de legislar de las juntas parroquiales rurales también se encuentra delimitado por el principio de competencia; puesto que solo pueden emitir normativas en los ámbitos de competencia que les han sido expresamente asignados por la ley o delegados por otros niveles de gobierno, lo que necesariamente implica que

cualquier normativa que exceda estos límites podría ser susceptible de impugnación por inconstitucionalidad o ilegalidad. Además, las normativas de las juntas parroquiales deben ser coherentes y por ningún motivo deben contradecir las disposiciones dictadas por los consejos provinciales, consejos metropolitanos y concejos municipales, lo cual garantiza una jerarquía normativa ordenada y evita conflictos de competencias entre los distintos niveles de gobierno.

A través de la realización de esta investigación se demuestra que la juntas parroquiales para el ejercicio de su facultad normativa, tienen la emergente necesidad de capacitación técnica y jurídica para el adecuado desarrollo normativo, puesto que no se puede reglamentar acerca de un tema si no se tiene apoyo jurídico y técnico que permita que esta atribución de legislar tenga resultados y este planificada, organizada y respetando los parámetros establecidos y mencionados en el contenido de este trabajo de investigación. Uno de los factores que limitan la capacidad de las juntas parroquiales con relación a la emisión de las normativas que se puedan adaptar a las necesidades locales de manera efectiva. No obstante, es de suma importancia que se pueda fortalecer la autonomía de carácter local, esto mediante la capacitación a las autoridades y servidores públicos de esta área, así como de brindar asesoramiento continuo, de manera que puedan ejercer su cargo de manera coherente con las competencias que les son asignadas.

Desde la perspectiva de la gobernanza y por supuesto desde un punto de vista jurídico, la facultad normativa de las juntas parroquiales, si se usa de manera correcta puede convertirse en una herramienta muy útil para fomentar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones locales; pues a través de la emisión de normativas participativas, las juntas parroquiales pueden hacer que las comunidades se involucren

de forma activa en la creación de normas que les afecten directamente, reforzando así el tejido social y la legitimidad democrática de sus actuaciones.

# CAPÍTILO V

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 5.1. Conclusiones

La potestad legislativa de la Juntas Parroquiales se encuentra regulada por la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización; en estos cuerpos legales se plasma las funciones y facultades que les son atribuidos a estos organismos. Las juntas parroquiales rurales al igual que otras entidades pueden ejercer su potestad legislativa dentro de ciertos criterios establecidos; es así que, su capacidad normativa se circunscribe a la creación de normas reglamentarias administrativas y acuerdos en el ámbito de sus competencias y de las que les hayan sido delegadas, pero estas normas no pueden contravenir normativas de niveles superiores, lo que impone una restricción significativa en su ámbito legislativo.

Uno de los principales nudos críticos que fueron identificados en el ejercicio legislativo de las juntas parroquiales rurales es la falta de claridad y precisión en la delimitación de sus competencias normativas, lo que genera incertidumbre jurídica y a su vez conflictos de competencia con otros niveles de gobierno, lo cual afecta a la eficacia y eficiencia del proceso legislativo a nivel parroquial.

A menudo existen un conflicto entre las normativas que las juntas parroquiales emiten o tratan de emitir con las de otro nivel jerárquico en cuanto a niveles de gobierno, lo que resulta en una interacción compleja, llegando al punto de superposición de normativa debido a la jurisdicción en la que se desarrollan, esto mismo, limita la capacidad de las juntas parroquiales en cuanto a poder ejercer de manera eficaz su facultad legislativa y puede llegar a obstaculizar la gobernanza local.

### 5.2. Recomendaciones

Al gobierno Nacional; se recomienda implementar un espacio en el que se promueva la capacitación y asistencia técnica de manera continua a las autoridades que son miembros de las juntas parroquiales rurales, capacitaciones que les brinde conocimientos sobre sus competencias en el ámbito normativas y los límites de su potestad legislativa. Esto fomentará un mayor entendimiento de sus roles y responsabilidades, así como de las herramientas con las que pueden disponer para la creación de normativa eficaz y legalmente sólida.

Para mitigar los conflictos de competencia y la superposición normativa, es recomendable que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Cantonales y Parroquiales puedan establecer y fortalecer mecanismos de coordinación y cooperación entre sí, es decir, entre las juntas parroquiales rurales y otros niveles de gobierno autónomo descentralizado. Esto podría incluir mesas de diálogo, comisiones interinstitucionales o la creación de marcos colaborativos para la formulación de políticas, de manera que sean coherentes con cada área y jurisdicción.

A los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales; se recomienda que se promueva la participación de la ciudadanía en el proceso de formulación normativa a nivel parroquial. Debido a que la inserción de la comunidad en el proceso legislativo no solo incrementa la legitimidad de las normas emitidas, sino que también garantiza que estas respondan a las necesidades y realidades locales, mejorando así su implementación y cumplimiento.

**Bibliografía**

Aguirre, R. (2017). Desafíos y oportunidades en la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador. Ediciones Abya-Yala.

Arias, E. (2019). Reformas y desafíos en el proceso legislativo ecuatoriano. Ediciones FLACSO.

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME). (2022). Informe sobre capacidades y recursos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Bardhan, P. (2002). Descentralización de la Gobernanza y el Desarrollo. Journal of Economic Perspectives, 16(4), 185-205.

Bermúdez, J. (2016). El proceso legislativo en la Asamblea Nacional del Ecuador. Universidad Central del Ecuador.

Castillo, J. (2016). La gestión local en las parroquias rurales: Un análisis de las atribuciones de las juntas parroquiales. Universidad Andina Simón Bolívar.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). Informe sobre el financiamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en América Latina.

Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE). (2023). Informe Anual de Actividades. CONAJUPARE.

Falleti, T. G. (2005). Una Teoría Secuencial de la Descentralización: Casos Latinoamericanos en Perspectiva Comparada. American Political Science Review, 99(3), 327-346.

Falleti, T. G. (2010). Descentralización y Política Subnacional en América Latina. Cambridge University Press.

García, M. (2016). Participación ciudadana y desarrollo local en el Ecuador. Ediciones FLACSO.

García, M. (2018). División de poderes y control democrático en el Ecuador. Ediciones Abya-Yala.

Gargarella, R. (2012). La sala de máquinas de la Constitución: Dos siglos de constitucionalismo en América Latina. Siglo XXI Editores.

Instituto de Estudios Ecuatorianos. (2021). Descentralización y participación ciudadana en Ecuador.

Jaramillo, L. (2014). La descentralización en Ecuador y el rol de las juntas parroquiales. Ediciones Abya-Yala.

Ledezma, A. (2015). Teoría y práctica de la función legislativa. Ediciones CEN.

López, R. (2017). Participación ciudadana y procesos legislativos en Ecuador. Ediciones FLACSO.

Martínez, E. (2018). Transparencia y eficacia en el proceso legislativo. Ediciones Uniandes.

Martínez, E. (2018). Descentralización y desarrollo rural en Ecuador: Un estudio de caso. Ediciones CEN.

Ministerio de Finanzas del Ecuador. (2022). Transferencias y financiamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador.

Ministerio de Finanzas del Ecuador. (2023). Evolución del financiamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Montero, A. P., & Samuels, D. (2004). Descentralización y Democracia en América Latina. University of Notre Dame Press.

Morales, A. (2015). Historia de la descentralización en Ecuador: De las reformas a la Constitución de 2008. Universidad Central del Ecuador.

Pérez, L. (2018). Presupuesto y administración en los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Ediciones Uniandes.

Ponce, R. (2017). Gobierno local y planificación territorial en las juntas parroquiales rurales del Ecuador. Ediciones FLACSO.

Rodríguez, M. (2019). Gobernanza y participación en la formación de leyes. Universidad Andina Simón Bolívar.

Romero, L. (2017). Iniciativa legislativa y procesos de formación de leyes en Ecuador. Ediciones CEN.

Salazar, J. (2016). La soberanía popular y la función legislativa en el Ecuador. Universidad Central del Ecuador.

Sánchez, P. (2018). Gobierno local y descentralización: La experiencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador. Ediciones FLACSO.

Suárez, V. (2019). Fiscalización y control en las juntas parroquiales rurales: Retos y perspectivas. Ediciones FLACSO.

Torres, M. (2013). Historia y desarrollo de la descentralización en el Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar.

Uprimny, R. (2015). Descentralización y autonomía local en América Latina: Un análisis comparado. Ediciones Uniandes.

Vallejo, C. (2015). Participación ciudadana y gestión pública en las juntas parroquiales. Ediciones CEN.

Villavicencio, P. (2017). Planificación y ordenamiento territorial en las parroquias rurales. Ediciones Abya-Yala.

**Lexgrafía**

Constitución de la República del Ecuador. 2008; Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.Ultima modificación: 13-jul-2011

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010. Ultima modificación: 31-dic.-2019