

**Analysis of the autonomy of the municipal gad and its relationship with
the principle of decentralization established in the constitution**
**Análisis sobre la autonomía de los GAD municipales y su relación con el
principio de descentralización establecido en la constitución**

Autores:

Ayala - Becerra ,Otto Iván
UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DEL ECUADOR
Abogado
Maestrante en Constitucionalismo contemporáneo y gobernanza local
Durán – Ecuador



oiayalab@ube.edu.ec



<https://orcid.org/0000-0002-3175-1427>

Gavilanes – Erazo, Hugo Roberto
UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DEL ECUADOR
Abogado
Maestrante en Constitucionalismo contemporáneo y gobernanza local
Durán – Ecuador



hrgavilanese@ube.edu.ec



<https://orcid.org/0009-0006-5005-0649>

Alvear – Calderón, María José
UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DEL ECUADOR
Abogada
Docente de la Maestría en Constitucionalismo contemporáneo y gobernanza local
Durán – Ecuador



mjalvearc@ube.edu.ec



<https://orcid.org/0009-0008-5084-2990>

Fechas de recepción: 15-NOV-2024 aceptación: 15-DIC-2024 publicación: 15-DIC-2024



<https://orcid.org/0000-0002-8695-5005>

<http://mqrinvestigiar.com/>



Resumen

El estudio denominado: “Análisis sobre la autonomía de los GAD municipales y su relación con el principio de descentralización establecido en la constitución”, plantea el tema de los principios de Autonomía y Descentralización dentro del contexto de organización territorial del estado ecuatoriano. La idea fundamental fue realizar un análisis descriptivo y crítico del marco normativo y doctrinal de la Autonomía y Descentralización, con el fin de determinar su garantía efectiva, bajo la perspectiva del pensamiento crítico. El análisis y discusión de los resultados –teóricos y prácticos– obtenidos hizo posible una valoración crítica evidenciando que el mayor interés al momento de sostener que la Autonomía y Descentralización plantean desafíos y limitaciones, conforme a las competencias exclusivas y concurrentes de los GAD municipales, mostrando falencias en las políticas públicas debido a la ausencia de acciones afirmativas al respecto, en tal sentido se pudo obtener conclusiones positivas y negativas propias de la ejecutabilidad de los principios de Autonomía y Descentralización.

Palabras clave: Autonomía; descentralización; GAD; municipios; territorialidad; políticas públicas



Abstract

The study called: “Analysis of the autonomy of municipal GADs and its relationship with the principle of decentralization established in the constitution”, raises the issue of the principles of Autonomy and Decentralization within the context of territorial organization of the Ecuadorian state. The fundamental idea was to carry out a descriptive and critical analysis of the normative and doctrinal framework of Autonomy and Decentralization, in order to determine its effective guarantee, from the perspective of critical thinking. The analysis and discussion of the results – theoretical and practical – obtained made a critical assessment possible, showing that the greatest interest in maintaining that Autonomy and Decentralization pose challenges and limitations, in accordance with the exclusive and concurrent powers of the municipal GAD, showing shortcomings in public policies due to the absence of affirmative actions in this regard, in this sense it was possible to obtain positive and negative conclusions specific to the enforceability of the principles of Autonomy and Decentralization.

Keywords: Autonomy; decentralization; GAD; municipalitie; territoriality; public policies



Introducción

La autonomía de los gobiernos descentralizados en el Ecuador ha enfrentado varios desafíos y problemas a lo largo del tiempo; entre los problemas más comunes que han surgido se pueden indicar: la falta de recursos financieros, donde muchos gobiernos locales enfrentan limitaciones financieras significativas; así como la asignación de recursos por parte del gobierno central puede no ser suficiente para cubrir las necesidades locales, lo que dificulta la prestación efectiva de servicios y la implementación de proyectos de desarrollo, conforme a las competencias exclusivas y concurrentes de las cuales se encuentran investidos los GAD municipales. (Barrera, 2016).

De las capacidades limitadas algunos gobiernos locales carecen de la capacidad técnica y administrativa para gestionar eficazmente los recursos y llevar a cabo proyectos de desarrollo; en tal sentido, la falta de personal capacitado y de experiencia puede obstaculizar la implementación de políticas y programas efectivos; sumado a los conflictos de competencias que, en ocasiones, pueden generar conflictos entre los diferentes niveles de gobierno debido a la superposición de competencias o a la falta de claridad en las responsabilidades, de manera que esto puede generar confusiones y dificultades en la coordinación de acciones y la toma de decisiones (Frank, 2018).

Las inequidades territoriales producen la existencia de la preocupación en la autonomía de los gobiernos locales pueda conducir a disparidades entre las regiones en términos de acceso a recursos y servicios; siendo así que algunas áreas pueden tener mayores capacidades y recursos que otras, lo que puede perpetuar las desigualdades territoriales; donde la corrupción y mala gestión en la descentralización del poder también puede aumentar el riesgo de corrupción y mala gestión en los gobiernos locales. La falta de supervisión y rendición de cuentas puede permitir prácticas corruptas y el mal uso de los fondos públicos; y, la falta de coordinación entre a autonomía de los gobiernos locales puede dificultar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la implementación de políticas y programas coherentes a nivel nacional por el desconocimiento de la descentralización.



Esto puede afectar la cohesión y la eficacia de las políticas públicas en todo el país (Ojeda, 2015). El constitucionalismo y la descentralización están estrechamente relacionados en Ecuador, ya que la Constitución establece los principios y las normas que guían el proceso de descentralización y define los derechos y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno; a tal punto que la descentralización, a su vez, busca fortalecer el sistema democrático y promover el desarrollo equitativo y sostenible en todo el territorio nacional. Analizar la autonomía de los gobiernos descentralizados en el Ecuador es esencial para evaluar la efectividad del sistema político y administrativo del país desde una noción constitucional, así como para identificar áreas de mejora en la descentralización del poder y en la promoción del desarrollo local y la participación ciudadana, la cual, se estructura por los siguientes elementos:

Descentralización del poder: La autonomía de los gobiernos locales es un componente crucial de la descentralización del poder político y administrativo; debido a que permite que las decisiones se tomen más cerca de los ciudadanos, lo que puede aumentar la eficiencia y la efectividad en la prestación de servicios públicos y en la toma de decisiones que afectan directamente a las comunidades y organizaciones locales (Costa, et al., 2022).

Participación ciudadana: La autonomía de los gobiernos locales también fomenta la participación ciudadana y el empoderamiento de las comunidades locales en la gestión de sus propias necesidades; por lo tanto, al tener autoridades locales más cercanas a la población, se pueden tomar decisiones más sensibles a las demandas y deseos de la ciudadanía. (Hurtado, 2019).

Desarrollo local: Los gobiernos locales, al tener mayor autonomía, pueden desarrollar políticas y programas que se ajusten mejor a las realidades locales y a las aspiraciones de desarrollo de las comunidades; de manera que a través de acciones afirmativas se viabilice el desarrollo local, cubriendo de esta manera las exigencias del conglomerado social. (Mejía, 2020).

Eficiencia en la gestión: La descentralización y la autonomía de los gobiernos locales pueden aumentar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos al permitir una toma de decisiones más ágil y adaptada a las condiciones locales; mediante la promoción de la



innovación y la creatividad en la búsqueda de soluciones a los problemas locales (Garrido, 2018).

Transparencia y rendición de cuentas: La autonomía de los gobiernos locales también puede fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas al hacer que los procesos de toma de decisiones sean más accesibles y comprensibles para los ciudadanos locales; la cercanía entre los funcionarios locales y la comunidad puede facilitar la supervisión y el escrutinio público sobre las acciones de gobierno (Espinoza, 2019).

Es determinante establecer que la desconcentración es la división objetiva de funciones, definida en la distribución de responsabilidades y tareas entre los diferentes departamentos, equipos o individuos dentro de una organización, esto implica asignar funciones específicas a diferentes partes de la organización para lograr los objetivos globales de la misma; y, la división subjetiva de órganos a asignación de funciones y competencias entre diferentes entidades gubernamentales no está claramente definida por normativas precisas o leyes específicas, sino que puede depender de interpretaciones individuales, prácticas arraigadas, tradiciones administrativas, o decisiones políticas.

En ese sentido, la autonomía es el grado de independencia y autoridad que tienen los diferentes niveles de gobierno dentro del sistema político del país. Ecuador es una república unitaria, lo que significa que el poder político está centralizado en el gobierno nacional; per se, la Constitución ecuatoriana reconoce la autonomía de ciertos niveles de gobierno subnacional; dentro de su significación práctica se refleja en su capacidad para tomar decisiones y administrar los asuntos locales, incluida la gestión de servicios básicos, la planificación urbana y rural, y el desarrollo económico en sus respectivas jurisdicciones, a través de la aplicación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial; sin embargo, esta autonomía está sujeta a la ley y a las políticas nacionales, así como a la coordinación y cooperación con el gobierno central.

La descentralización y la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales son cuestiones cruciales en el contexto de la gobernanza local y el constitucionalismo contemporáneo; en razón que en la actualidad, la configuración y operación efectiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como su relación con el principio de descentralización consagrado en la Constitución, son aspectos que demandan



un escrutinio detenido bajo la premisa del principio de unidad y validez del ordenamiento jurídico frente a la Constitución, con total apego al principio de supremacía constitucional dentro del estado ecuatoriano.

Es así que, el presente estudio es de suma importancia por cuanto, se atribuye que la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la descentralización constituyen piedras angulares para la garantía de derechos fundamentales y la participación ciudadana en la toma de decisiones locales; de manera que la autonomía de los GAD municipales beneficie a los mismos, sosteniendo que la administración pública deberá cumplir con los postulados de eficiencia, en tal sentido se debe aplicar la descentralización por cuanto la misma implica impulsar el desarrollo sostenible y fomentar la equidad en la distribución de recursos y servicios.

En perspectiva el análisis de la autonomía de los GAD municipales y su relación con el principio de descentralización, mediante un estudio exegético de la autonomía de los G.A.D y su relación con el principio de descentralización para el fortalecimiento de la gobernanza local y gestión administrativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; siendo primordial señalar que el estudio investigativo cumplirá con las exigencias de analizar la relación entre la autonomía de los GAD municipales y el principio de descentralización; de manera que se examine la normativa vigente, identificando los desafíos y beneficios del principio de autonomía a fin de promover y proponer resultados y recomendaciones para fortalecer la autonomía y descentralización, como postulados constitucionales que afiancen a la gobernanza local en el contexto ecuatoriano.

Métodos

El presente artículo adopta una metodología rigiéndose a un enfoque metodológico cualitativo el cual se centra en comprender y explorar fenómenos sociales y humanos a través de la recolección y análisis de datos no numéricos; a diferencia del enfoque cuantitativo, que se basa en la medición y el análisis estadístico de variables, el enfoque cualitativo se enfoca en la comprensión profunda de los significados, perspectivas, experiencias y contextos de las personas y los grupos.



A su vez, se empleó el método socio-jurídico, pertinente, por cuanto se requirió de un estudio jurídico de las normas sobre el principio de autonomía frente al principio de descentralización de los GAD municipales a través del examen de la experiencia de las problemáticas que enfrentan los GAD municipales al momento de establecer las necesidades de la población dentro de cada jurisdicción; la modalidad de investigación se centra en un nivel exploratorio, focalizado en el principio de Autonomía y Descentralización.

El tipo de investigación es documental implica el examen y la interpretación de documentos originales o fuentes primarias, como cartas, diarios, registros oficiales, documentos legales, informes gubernamentales, entrevistas, entre otros, que permitan dar sustento suficiente al artículo científico.

Revisión y Análisis Doctrinal:

Este primer punto, consiste en una revisión exhaustiva y seleccionada de la doctrina jurídica relacionada con los conceptos de autonomía y descentralización de los GAD municipales dentro del marco constitucional; lo que conlleva a que este análisis doctrinal permite contextualizar la sinergia entre la organización territorial, sus competencias y lo contenido en la Constitución (2008) dentro de un marco teórico sólido, identificando las diferentes interpretaciones y debates que han surgido en torno a estos principios.

Revisión y Análisis normativo:

En segundo lugar, resulta sumamente necesario revisar y analizar el ordenamiento jurídico ecuatoriano, en lo que respecta a los principios de Autonomía y Descentralización de los GAD municipales, dentro del marco de sus competencias, con la finalidad de determinar si se cumple con el principio de unidad y validez del ordenamiento jurídico frente a los postulados recogidos en la Constitución (2008).

La revisión de la normativa implica la búsqueda, selección y síntesis de los cuerpos normativos para comprender el estado actual de la Autonomía y Descentralización de los GAD municipales en el estado ecuatoriano.

Interpretación Hermenéutica y Exegética:



Es importante afianzar las etapas antes mencionadas a través de la hermenéutica jurídica, con la finalidad de obtener una interpretación jurídica, puesto que tiene que se busca tomar en cuenta las particularidades, de los principios de Autonomía y Descentralización en relación con la sistemática y dogmática del derecho. Esta interpretación se la realiza desde la exégesis jurídica como un método propio de hermenéutica jurídica que se basa en una interpretación objetiva del significado de un texto, que busca encontrar el sentido de una norma o cláusula en el texto de las mismas.

Fuentes secundarias:

En consecuencia, además de la doctrina y normativa, se incorporan fuentes secundarias, como comentarios de expertos, jurisprudencia relacionada y análisis críticos de otros casos similares, lo que es fundamental para establecer aspectos críticos de los principios de Autonomía y Descentralización dentro del territorio ecuatoriano.

A través de este enfoque metodológico, el artículo busca ofrecer una comprensión profunda y bien fundamentada sobre el tema, mediante la aplicación de la jurídica integrativa que borda temas legales desde una perspectiva holística, considerando diferentes fuentes, métodos y disciplinas para comprender y analizar cuestiones legales complejas; la misma que se desarrolla en base a la Constitución (2008) y de las leyes conexas a la materia constitucional y administrativa.

Resultados

Los resultados del estudio investigativo se desarrollan en dos aristas fundamentales para la comprensión del tema abordado. En primer lugar, el análisis bibliográfico, doctrinal de la temática referente, y, en segundo lugar, el análisis normativo partiendo de los principios de Autonomía y Descentralización frente a los postulados recogidos en la Constitución.

Análisis Doctrinal y Jurídico:



Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en el Ecuador.

En el contexto del estado ecuatoriano, la administración pública ha venido evolucionando con la finalidad de brindar una mejor atención a las necesidades de los distintos colectivos sociales que conforman las distintas jurisdicciones del estado; es por ello, que una forma de organización han sido los Gobiernos Autónomos Descentralizados, como instituciones que conforman la organización territorial en el Ecuador, en efecto el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (2024), establece que los GAD son “instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y están regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorial, integración y participación ciudadana” (p.20).

Es importante sostener, que los GAD municipales, pertenecen a la institucionalidad pública del estado ecuatoriano, en tal sentido se busca promover la Autonomía dentro de determinados sectores de manera de garantizar el desarrollo integral y promover el bienestar de los sectores sociales a través de la implementación de políticas públicas encaminadas a satisfacer las necesidades de la población.

Ahora bien, García (2022), al abordar la conceptualización de GAD municipales en el Ecuador, señala: “En el marco de un estado descentralizado, como lo es Ecuador, las competencias son distribuidas en función del territorio o el nivel de gobierno” (p. 7); en ese sentido se puede entender a los Gobiernos Autónomos Descentralizados como niveles de gobiernos caracterizados por la autonomía en la toma de decisiones, mediante la titularidad de los GAD municipales, quienes deberán actuar conforme sus competencias.

Acertadamente, el Instituto Nacional de estadística y censos (2024), sostiene que dentro de la organización territorial del Ecuador existen en la actualidad 229 municipios, mismos que se rigen conforme a la Constitución y demás normas vigentes para su funcionamiento, consecuentemente, según Chandi (2016), establece que “los GAD municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera” (p. 25).

Por lo tanto, el GAD está liderado por el alcalde o alcaldesa que son elegidos mediante votación popular, así como los concejales y concejalas, y de entre ellos se elige al Vicealcalde o Vicealcaldesa; con la finalidad de poder solventar las necesidades y el desarrollo integral de una jurisdicción; en definitiva debe sopesar la necesidad de desarrollo de los distintos



sectores sociales a través de la aplicación de acciones afirmativas encaminadas a la protección de los derechos de las y los ciudadanos.

En efecto, la estructura de los GAD municipales está diseñada para facilitar la gestión local de servicios y el desarrollo comunitario; los municipios se dividen en parroquias urbanas y rurales, cada una con sus propias autoridades locales, lo que permite una administración más cercana y eficiente, a través de la desconcentración del poder en una sola autoridad pública; es así que, la Constitución de Ecuador (2008); y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), son los principales instrumentos legales que regulan el funcionamiento de los GAD municipales, en efecto la Constitución establece los principios de autonomía y descentralización, mientras que el COOTAD detalla las competencias, funciones y mecanismos de financiamiento de los GAD.

Asimismo, es necesario considerar que las competencias exclusivas de los GAD municipales incluyen la planificación y desarrollo territorial, la prestación de servicios públicos locales, la gestión ambiental y la promoción del desarrollo económico local; mientras que las competencias concurrentes, involucran áreas como la salud, la educación y la seguridad, donde los GAD municipales colaboran con el gobierno central y los gobiernos provinciales para implementar políticas y programas; lo que demuestra la sinergia entre la Administración pública frente a los postulados propios de la Constitución.

Vale indicar que los GAD municipales son responsables de la elaboración y ejecución de planes de desarrollo territorial, que incluyen la regulación del uso del suelo y la gestión de infraestructuras, de igual manera están facultados para la prestación de servicios básicos; en efecto, los GAD municipales promueven el desarrollo económico local a través de políticas de fomento empresarial, apoyo a la micro y pequeña empresa, y la atracción de inversiones, incluyendo la protección del medio ambiente, la gestión de áreas verdes y la implementación de programas de sostenibilidad.

Ahora bien, es necesario considerar que los GAD municipales cuentan con diversas fuentes de financiamiento para llevar a cabo sus competencias y funciones, como los ingresos propios; las transferencias del gobierno central; créditos y cooperación internacional, esto con la finalidad de solventar la Autonomía en su dimensión financiera; pese a ello, uno de los principales desafíos para los GAD municipales es la insuficiencia de recursos financieros



para cubrir todas sus competencias y funciones; la dependencia de transferencias del gobierno central puede limitar la autonomía financiera y la capacidad de planificación a largo plazo, lo que genera un problema dentro de las distintas jurisdicciones.

Las Competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en el Ecuador:

Para arribar el tema de las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, vale partir indicando que la Autonomía como principio fundamental rige la auto legislación y autorregulación de las jurisdicciones cantonales, es decir, regula y reglamenta la propia organización; en efecto se debe entender la correlación y existencia entre autonomía y competencia, toda vez que no se podría concebir autonomía sin competencia o viceversa.

Ahora bien, la Constitución (2008), a través de su articulado plantea “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno” (p. 85); es así la misma norma constitucional plantea una génesis respecto a la autonomía y la correlación entre los distintos niveles de gobierno, donde se encuentran incluidos los GAD municipales, consecuentemente los GAD municipales para administrar el territorio, se encuentran investidos de competencias exclusivas determinadas en la Constitución de la República del Ecuador.

Para García (2022), al arribar la discusión de las competencias exclusivas, plantea una diferenciación pragmática entre descentralización y autonomía, llegando a considerar lo siguiente. “Mientras la descentralización conlleva la transferencia de competencias y potestades públicas, la autonomía implica la independencia con que dichas competencias y funciones se podrán ejercer en relación con el poder central gubernamental” (p. 5). Es así que se tiene por sentado que a través de la actual Constitución de la República se ha otorgado un catálogo de competencias exclusivas a los GAD municipales de manera de afianzar los principios de eficacia y eficiencia de la Administración Pública.

Por lo tanto, la actuación municipal con la finalidad de promover la realización y cumplimiento de varios objetivos y fines debe afianzar lo contenido en el artículo 264 de la



Constitución (2008), que plantean catorce competencias exclusivas que se consagran sin perjuicio de otras que determine la ley, con la finalidad de regir la Autonomía de los GAD municipales dentro del marco territorial ecuatoriano, en tal sentido, cumpliendo con el principio de unidad y validez del ordenamiento jurídico frente a la Constitución, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (2010) afianza el cumplimiento de las competencias exclusivas como un medio de gobernabilidad y autogestión de los GAD municipales dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Por consiguiente, la normativa ecuatoriana es basta para poder determinar las competencias exclusivas de los GAD municipales, para ello, la misma Constitución (2008), direcciona y establece los lineamientos que rigen las competencias exclusivas de los GAD municipales dentro de sus jurisdicciones, para ello la Constitución dentro de su articulado ha sido clara en establecer que los GAD municipales se encuentran facultados en el ámbito de sus competencias y territorio, para en uso de sus facultades, expedir ordenanzas cantonales, encaminadas a solventar las necesidades propias de sus territorios; en tal sentido, conforme lo determina el artículo 425 de la Constitución (2008), se debe respetar el principio de jerarquía constitucional por ende las normas que se llegaren a expedirse tienen que respetar y garantizar el texto constitucional.

A su vez, es primordial indicar que el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Administración (2010), concuerda fehacientemente con el ya referido mandato constitucional y por ende a través de su artículo 55, contempla las competencias exclusivas de los GAD municipales en el marco de sus funciones en aras de cumplir con los objetivos de solventar las necesidades de las personas dentro de sus territorios, para ello, se puede evidenciar claramente la sinergia entre el texto constitucional, así como lo expuesto dentro del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización al momento de normar las competencias exclusivas de los GAD municipales, a través de la aplicación del principio de Autonomía y Descentralización, con la finalidad de expedir políticas públicas encaminadas a solventar las necesidades de los distintos sectores sociales. Es importante, indicar que el legislador consagra un actuar en conjunto al momento de abordar las competencias exclusivas bajo el principio de territorialidad que plantea la supremacía constitucional, ponderando de esta manera la titularidad de las competencias



exclusivas frente a los GAD municipales, convirtiéndose las competencias exclusivas en la forma de regulación y funcionamiento de una determinada jurisdicción cantonal.

En consecuencia, García (2022), determina “la autonomía de los gobiernos locales no solo se direcciona hacia la administración y ejercicio de sus competencias, sino también a su capacidad de reaccionar con inmediatez y eficacia ante situaciones de riesgo, de forma tal que se satisfacen las necesidades inminentes” (p.11), lo que lleva a sopesar un modelo de descongestión a la organización del Gobierno central; el reconocimiento y respeto a la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el ejercicio de sus competencias, demuestra ser la pieza fundamental para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos que cohabitan dentro de determinado territorio.

Contextualización de la Autonomía de los GAD municipales en el Ecuador.

La autonomía, en el contexto jurídico ecuatoriano se refiere a la capacidad de un ente para autogobernarse y tomar decisiones independientes dentro de su ámbito de competencias; siendo este concepto es fundamental en la teoría del estado y el derecho administrativo, ya que establece la independencia funcional y la capacidad de gestión de entidades subnacionales o locales; es así que a través de la vigencia de la Constitución (2008), se ha planteado una estructura progresista en la organización y desarrollo de las distintas circunscripciones territoriales.

Es así que se puede sostener que la autonomía implica libertad para tomar decisiones y actuar según criterios propios, dentro del marco legal establecido; lo que lleva a sopesar que una entidad autónoma no está sujeta a la jerarquía de otras entidades superiores en la toma de decisiones sobre sus asuntos específicos, de manera que exista una verdadera administración pública; esto conforme las competencias exclusivas y concurrentes de las cuales se encuentran investidos los GAD municipales, mediante la expedición de ordenanzas municipales en aras de cumplir con los objetivos de la administración pública en el cumplimiento de sus atribuciones.

Ahora bien, dentro del Ecuador la Autonomía como un principio fundamental en la toma de decisiones de los distintos niveles de gobierno ha marcado de manera trascendental un avance en la generación de políticas públicas encaminadas a solventar las problemáticas propias de



una jurisdicción, donde la Autoridad administrativa deberá sopesar el bienestar común de la colectividad a través de la toma de decisiones mediante un enfoque de desarrollo territorial. Para ello, Cruz (2020), considera: “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) son instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorial, integración y participación ciudadana”. (p. 8); de manera categórica el enfoque del principio de Autonomía es una característica propia de los GAD municipales dentro del contexto ecuatoriano, debido a que mediante la Constitución (2008), se ha buscado consolidar la desconcentración del poder dentro de los distintos niveles de gobierno, aplicando la Autonomía, principalmente en la toma de decisiones, como un mecanismo de auto regulación y auto funcionamiento de determinado sector social.

Asimismo, es importante indicar que la Autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales en Ecuador es un principio fundamental establecido en la Constitución (2008), y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010); este principio permite a los GAD gestionar sus propios asuntos, desarrollar políticas públicas y administrar recursos con independencia del gobierno central, en el marco de la ley, generando un enfoque de desconcentración de poder.

Desde la postura de la doctrina predominante Martínez (2019), considera: “La autonomía municipal se define como la capacidad de los gobiernos locales para gestionar sus propios asuntos, desarrollar políticas y prestar servicios públicos sin intervención directa del gobierno central” (p. 290); lo que es indicativo que la autonomía permite a los municipios adaptar sus políticas y programas a las necesidades y características específicas de sus comunidades; siendo de esta manera primordial sostener que la autonomía municipal es esencial para una gestión local eficiente y efectiva, ya que permite a los municipios tomar decisiones rápidas y adaptadas a sus contextos específicos.

Por consiguiente, la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales en Ecuador es un concepto clave en la estructura política y administrativa del estado, ya que promueve la descentralización y fortalece la capacidad de los municipios para gestionar sus territorios. Mejía (2020), sostiene: “la autonomía municipal en el desarrollo local, genera un impacto en los GAD como actores autónomos en el territorio” (p. 25), de tal manera que las



competencias exclusivas y concurrentes permiten una gestión descentralizada en el ámbito administrativo, financiero y político dentro de la Administración Pública.

Es trascendental destacar que Macas (2019), sostiene que la participación ciudadana fortalece la autonomía local y su papel en la gestión de los GAD municipales al momento de expedir ordenanzas municipales encaminadas a solventar las diferentes vicisitudes dentro del marco de sus competencias, mediante la aplicación del principio de Autonomía al momento de adoptar mecanismos encaminados a regular el funcionamiento de los GAD municipales dentro su territorio.

Bajo la misma línea argumental, Ortiz (2011), determina: “la Constitución de 2008 ha reformulado la organización territorial del Estado ecuatoriano, dando un impulso a la descentralización y fortaleciendo la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”. (p. 40); es así que a Constitución (2008) ha reforzado el principio de Autonomía de los GAD, sin embargo, hasta la actualidad persisten desafíos en la ejecución efectiva de la Autonomía; por su parte, Ávila (2012), señala: “aunque el marco legal proporciona una base para la autonomía de los municipios, existen tensiones entre el gobierno central y los GAD que limitan el ejercicio pleno de dicha autonomía” (p.76), por cuanto debe existir el compromiso de los distintos niveles de gobierno para respetar la independencia de los GAD y promover una colaboración efectiva.

Así pues, surge la necesidad de que los GAD desarrollen sus propias capacidades para gestionar sus competencias de manera autónoma y reducir su dependencia de los recursos estatales; en palabras de Bustamante (2018), argumenta “a pesar de las facultades otorgadas por el COOTAD y la Constitución 2008, los GAD enfrentan importantes limitaciones en términos de capacidades técnicas, recursos financieros, y autonomía efectiva” (p.30), lo que implica que pese al reconocimiento de la Autonomía como principio fundamental dentro de la Administración municipal, esta enfrenta desafíos al momento de su ejecución.

Los autores en mención indican, que la Autonomía de los GAD en Ecuador es un proceso en desarrollo que, aunque respaldado por un marco jurídico sólido, enfrenta desafíos significativos en la práctica; en teoría, la Autonomía permite a los municipios mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos mediante una gestión más cercana a la realidad local; sin



embargo, en la práctica, las limitaciones financieras, técnicas y administrativas pueden obstaculizar la implementación de una autonomía plena al momento de su ejecución.

En el Ecuador, la Constitución (2008) y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), proporcionan el marco normativo para la autonomía municipal, estableciendo que los GAD municipales tienen competencias exclusivas y concurrentes que deben ejercer de manera autónoma; siendo así que la autonomía municipal es fundamental para la gestión local eficiente y efectiva, debido a que permite a los gobiernos locales adaptar sus políticas y programas a las realidades y necesidades específicas de sus comunidades, promoviendo un desarrollo más equitativo y sostenible.

Además, la autonomía municipal fomenta la participación ciudadana, ya que los ciudadanos tienen mayor acceso y posibilidad de influir en las decisiones que afectan directamente su entorno; aplicando de esta manera la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, generando de manera efectiva la participación activa de la ciudadanía en la gestión municipal fortaleciendo así la democracia y contribuyendo a la transparencia y rendición de cuentas, de las Autoridades de turno.

Por su parte, la doctrina defiende la denominada teoría de la autonomía municipal, indicando que la misma se basa en la idea de que los gobiernos locales deben tener la capacidad de gestionar sus propios asuntos de manera independiente, promoviendo así la democracia local y el desarrollo equitativo. Diversos enfoques doctrinales abordan este concepto desde perspectivas políticas, administrativas y económicas, resaltando la importancia de la autonomía para la democracia local y la participación ciudadana, de manera que se enfatice la necesidad de una gestión eficiente y eficaz de los recursos y competencias locales, mediante la perspectiva de la relación entre la autonomía financiera y la capacidad de los municipios para promover el desarrollo local.

Consecuentemente, De la Torre (2015), destaca la importancia de la descentralización y la autonomía para el desarrollo local en Ecuador, indicando que una mayor autonomía permite a los GAD municipales responder mejor a las necesidades locales y fomentar la participación ciudadana; criterio que es compartido por Pérez (2017), quien subraya la necesidad de fortalecer el marco legal y los recursos financieros de los GAD; debido a que esto puede mejorar significativamente la capacidad de gestión de los gobiernos locales.



Autonomía política de los GAD municipales en el Ecuador:

Toda vez, que se ha contextualizado la Autonomía de los GAD municipales en el desarrollo evolutivo e histórico del Ecuador, vale indicar que el legislador ha ponderado una distinción entre Autonomía política, administrativa y financiera de los GAD municipales, partiendo desde la misma norma constitucional, la autonomía política de los Gobiernos Autónomos Descentralizados consagra que los municipios pueden ejercer autogobierno y responder a las necesidades de sus comunidades sin interferencia directa del gobierno central.

Por lo tanto, la Autonomía política de los GAD municipales, responde a la capacidad de los GAD municipales de tomar decisiones, formular políticas y administrar sus territorios en el ámbito local. Desde un presupuesto holístico se puede inferir distintas categorizaciones de la Autonomía dentro del contexto ecuatoriano, ya que este principio coadyuva a mantener una verdadera administración pública centralizada en solventar las necesidades propias de una jurisdicción, mediante la intervención de Autoridades, investidas con voz y voto para solventar las vicisitudes de determinada población; en efecto dentro del territorio ecuatoriano y a través del Constitución (2008), se puede contemplar el alcance de la Autonomía en los distintos niveles de gobierno, focalizados en el desarrollo local.

En palabras de Pérez (2017), se refiere a “la capacidad de los entes subnacionales para establecer sus propias normativas y regulaciones, así como para elegir a sus autoridades mediante procesos democráticos; en el caso de los GAD municipales, esto incluye la elección de alcaldes y concejales”; de tal manera se evidencia como el estado central a través de la aplicación de la Constitución (2008), descentraliza el poder público en distintas Autoridades, que están sometidas a rendir cuentas de sus actuaciones dentro del marco de la Administración pública.

Ortiz (2011), examina cómo la Constitución de 2008 marca un punto de inflexión en el reconocimiento de la autonomía política de los GAD municipales, dotándolos de una mayor independencia en su gestión y administración local; lo que lleva a determinar que los GAD municipales tienen la capacidad para planificar y ejecutar políticas públicas que respondan a las necesidades locales sin una supervisión constante del gobierno central; es por ello, que los municipios se convierten en entes legislativos al momento de emanar ordenanzas



municipales dentro de sus competencias para solventar las distintas problemáticas, bajo el principio de territorialidad.

Por su parte, el marco constitucional establece competencias exclusivas que delimitan la actuación para los GAD, al momento de ejecutar políticas públicas a través de ordenanzas municipales, por cuanto debe existir la debida coherencia entre la normativa interna frente a los postulados recogidos en la Constitución, lo que demuestra que la autonomía política en ocasiones sea limitada por la necesidad de financiamiento centralizado y por conflictos intergubernamentales que surgen en la práctica, los cuales a veces afectan la independencia de los GAD municipales.

Dentro del contexto doctrinario, Ávila (2012), plantea: “para alcanzar una autonomía política real, es fundamental fortalecer la capacidad de los GAD para gestionar sus asuntos y reducir la injerencia del gobierno central en temas de carácter local” (p. 45); es así que la autonomía política a veces se ve afectada por la centralización de ciertos poderes y por la dependencia financiera de los GAD municipales frente al gobierno central, que limita la verdadera independencia política; por consiguiente al momento de emanar políticas públicas los GAD municipales deben versar en el diseño de las necesidades que surgen dentro del territorio, de manera que las Autoridades puedan atender con mayor precisión y significancia las necesidades de sus colectivos sociales, afianzando de esta manera el principio de seguridad jurídica, a través de la implementación de un modelo de gestión basado en normas, clara, determinadas y precisas que coadyuven a la Administración Pública.

No obstante, Cortez (2015), al referirse a la Autonomía Política dentro del marco de América Latina, con perspectivas al estado ecuatoriano, considera: “una verdadera autonomía política requiere no solo el respaldo legal, sino también un compromiso del gobierno central para respetar las decisiones locales y fomentar la participación ciudadana.” (p. 85), por su parte el autor considera que en el estado ecuatoriano la Autonomía Política debe estar focalizada a que los GAD municipales definan sus propias prioridades de desarrollo y organizarse en función de las características de sus territorios.

Consecuentemente, la Autonomía Política puede enfrentar varios desafíos, como la falta de recursos técnicos y administrativos, y la falta de una cultura de participación local, que son obstáculos para que los GAD municipales limitando de esta manera el ejercicio pleno de las



funciones de los municipios al momento de ejecutar políticas públicas dentro de su territorio. En consecuencia, los autores coinciden en que la autonomía política de los GAD municipales dentro del contexto ecuatoriano es un logro importante, respaldado principalmente por la Constitución y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, haciendo hincapiés en que la autonomía política es limitada en la práctica debido a la dependencia financiera de los GAD del gobierno central.

Autonomía administrativa de los GAD municipales en el Ecuador.

La Autonomía administrativa, implica la capacidad de los entes autónomos para organizarse internamente y gestionar sus recursos humanos y materiales; esto abarca desde la planificación y ejecución de políticas públicas hasta la administración de servicios locales; es importante determinar que en el estado ecuatoriano la autonomía administrativa es un componente esencial del modelo de descentralización establecido en el país.

En efecto, la autonomía, versa en la facultad o potestad constitucional que poseen los GAD municipales para organizar, gestionar y ejecutar sus políticas y servicios; bajo la aplicación del principio de descentralización, de manera que exista mayor armonía al momento de organizar un determinado territorio; es así que la autonomía administrativa permite a los GAD municipales tomar decisiones ajustadas a las necesidades locales, promoviendo de esta manera el desarrollo territorial y mejorar la prestación de servicios públicos.

Partiendo de la Constitución (2008) se puede inferir que la autonomía administrativa se encuentra enmarcada en aquella facultad normativa que tienen los GAD municipales en el marco de sus competencias y jurisdicción territorial, de manera que los municipios se encuentran facultados para expedir políticas públicas a través de ordenanzas municipales, encaminadas a la debida gestión de la Administración pública, en tal sentido la autonomía administrativa es fundamental para el ejercicio efectivo de las competencias municipales.

Maldonado (2015), considera: “la autonomía administrativa se interpreta como la potestad que tienen los municipios para administrar recursos, ejecutar programas y proyectos, y crear sus propios reglamentos, siempre en el marco de la legalidad y de los principios constitucionales”. (p. 90), consecuentemente el autor se reafirma en que se debe reforzar el



marco constitucional al momento de ejecutar políticas públicas bajo el amparo directo de las necesidades de cada jurisdicción.

Bajo la misma premisa Acosta (2011) enfatiza en señalar “la autonomía administrativa permite a los municipios adaptar la implementación de estas competencias a las particularidades locales, contribuyendo así a un desarrollo más equitativo y sostenible” (p. 10); por lo tanto la autonomía como principio fundamental que rige la Administración pública se encuentra encaminado a fomentar una verdadera administración, que pueda satisfacer los problemas que enfrentan los GAD municipales dentro del marco de sus competencias ya sean exclusivas o concurrentes.

Ahora bien, la ejecutabilidad de la autonomía administrativa, desde el modelo constitucional de derechos y justicia del cual es participe el estado ecuatoriano, refleja un impacto positivo en el modelo de gestión y administración del territorio ecuatoriano, focalizado en el desarrollo de las diferentes localidades, brindando una mejor calidad de vida para los ciudadanos ecuatorianos; en aras del desarrollo mediante el fomento de acciones afirmativas. Por su parte vale enfatizar que la autonomía administrativa garantiza ser un indicador de desarrollo y humano de los GAD municipales, por cuanto se busca ejecutar políticas públicas acorde a las necesidades humanas, lo que conlleva al fomento y regulación de ordenanzas municipales más efectivas, mediante la participación ciudadana, como un pilar fundamental de autonomía administrativa. Ramírez (2021), asegura que los municipios deben fomentar el mayor grado de autonomía en busca de generar un resultado positivo en la gestión local.

Seguidamente, se puede sostener que la autonomía administrativa de los GAD municipales es de suma importancia debido a que esto conlleva al fortalecimiento del poder local, y su correlación con el gobierno central de manera que se cumplan con los postulados de unidad y validez del ordenamiento jurídico frente a la Constitución; es así que Orella (2016) menciona “la proximidad de los gobiernos locales a la ciudadanía facilita procesos participativos y de rendición de cuentas, lo que contribuye a una mejor gobernanza”; en definitiva la autonomía administrativa pretende el fortalecimiento de la Administración, a través de la ejecución de políticas públicas viables.

Autonomía Financiera:



La Autonomía financiera, misma que se relaciona con la capacidad de los entes autónomos para manejar sus propios recursos económicos, incluyendo la recaudación de impuestos locales, la elaboración de presupuestos y la ejecución de gastos, siendo esta autonomía financiera crucial para garantizar que los GAD municipales puedan cumplir con sus competencias sin depender excesivamente del gobierno central.

Uno de los mayores desafíos para la autonomía de los GAD municipales es la limitada autonomía financiera. Aunque el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece mecanismos de financiamiento para los GAD, como la participación en el reparto de ingresos del Estado, en la práctica, esta dependencia del financiamiento centralizado ha restringido la capacidad de los GAD para planificar y ejecutar sus propios proyectos. Según González y Herrera (2022), más del 70% de los ingresos de los GAD provienen de transferencias del gobierno central, lo que limita la independencia de los municipios y los sujeta a decisiones políticas del Ejecutivo.

En este sentido, Peralta (2019) sostiene que la alta dependencia financiera socava la autonomía local, creando una dinámica en la que los GAD tienen poca capacidad para generar ingresos propios a través de impuestos o tasas locales; esto se debe, en parte, a la falta de una cultura tributaria local y a las limitaciones económicas de muchas regiones, especialmente en zonas rurales y menos desarrolladas.

Autonomía y Descentralización:

La descentralización es un proceso mediante el cual el poder y las competencias se transfieren del gobierno central a los gobiernos subnacionales, como las provincias y los municipios; este principio busca acercar la toma de decisiones a los ciudadanos, mejorando la eficiencia y la efectividad de la administración pública.

En efecto, la descentralización puede ser política, administrativa y financiera; la descentralización política implica la elección directa de autoridades locales; la descentralización administrativa se refiere a la transferencia de competencias y responsabilidades; y la descentralización financiera se enfoca en la autonomía para manejar recursos económicos.



El proceso de descentralización en Ecuador ha tenido diversas etapas y reformas a lo largo de su historia; desde la Constitución (1998), se han realizado esfuerzos significativos para fortalecer la autonomía de los gobiernos locales y descentralizar competencias, siendo así que la Constitución (2008) marcó un hito al establecer un marco normativo más claro y robusto para la descentralización y la autonomía de los GAD municipales.

El Código de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), consolidó estas reformas, proporcionando un marco legal detallado para la organización territorial, la autonomía y la descentralización; sin embargo, la implementación efectiva de la descentralización ha enfrentado desafíos, incluyendo la resistencia burocrática, la falta de capacidad administrativa en algunos GAD y la dependencia financiera del gobierno central. La Constitución (2008), incluye varios artículos que establecen los principios y mecanismos de la descentralización en Ecuador, sosteniendo en su génesis la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD; determinando a la descentralización como una política obligatoria del Estado, llegando a normar las competencias exclusivas y concurrentes de las provincias, cantones y parroquias rurales.

Consecuentemente, se atribuye a la descentralización, los principios de subsidiariedad y proximidad como base de este principio reconocido en la Constitución (2008); es así que se considera a la subsidiariedad como el principio que establece que las competencias y responsabilidades deben ser ejercidas por el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, siempre que sea capaz de gestionarlas de manera eficiente, esto garantiza que las decisiones se tomen lo más cerca posible de la población afectada, mejorando la efectividad y la responsabilidad pública.

Se considera a la proximidad, relacionado con la subsidiariedad, como aquel principio que enfatiza la importancia de acercar la toma de decisiones a los ciudadanos para mejorar la transparencia y la participación; en el contexto de la descentralización en Ecuador, estos principios buscan fortalecer la capacidad de los GAD municipales para gestionar sus propios asuntos de manera autónoma y eficiente.

En la misma línea argumental es notorio indicar que la implementación de la descentralización en Ecuador ha implicado la transferencia gradual de competencias y recursos del gobierno central a los GAD municipales, mediante un proceso de transferencia



de competencias y recursos donde surja la asignación de nuevas responsabilidades a los GAD en áreas como salud, educación, infraestructura y desarrollo económico; como también la provisión de recursos financieros necesarios para que los GAD puedan ejercer sus competencias de manera efectiva; esto incluye tanto transferencias fiscales como la capacidad de recaudar ingresos propios.

La autonomía y la descentralización son conceptos interrelacionados que se complementan mutuamente; la descentralización implica la transferencia de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales, mientras que la autonomía permite a estos gobiernos gestionar sus propios asuntos de manera independiente.

Una descentralización efectiva refuerza la autonomía de los GAD municipales, permitiéndoles tomar decisiones basadas en las necesidades y prioridades locales; a su vez, una mayor autonomía facilita la implementación de la descentralización, ya que los GAD tienen la capacidad y los recursos necesarios para gestionar sus competencias.

La descentralización ofrece varios beneficios para la autonomía de los GAD municipales, incluyendo, una mayor eficiencia, debido a que los GAD pueden gestionar de manera más eficiente y efectiva los servicios y recursos, adaptando las políticas a las necesidades locales; de esta manera la descentralización facilita una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, fortaleciendo la democracia local, en aras de construir un desarrollo más equitativo y sostenible, ya que los GAD pueden implementar políticas específicas para sus comunidades.

El marco normativo que regula la relación entre autonomía y descentralización en Ecuador incluye la Constitución (2008) y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (2010); estos instrumentos legales establecen los principios y mecanismos para la transferencia de competencias y recursos, así como la autonomía de los GAD municipales, en efecto, la Constitución garantiza la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD, mientras que el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización detalla las competencias y responsabilidades específicas.



Discusión

La autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales en Ecuador se configura como un elemento clave para garantizar un gobierno local eficiente y la implementación del principio de descentralización, consagrado en la Constitución (2008); según López (2021), la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD se constituye en un mecanismo para fortalecer la gestión pública local, promoviendo un desarrollo más equitativo y adaptado a las necesidades particulares de cada territorio sin embargo el ejercicio efectivo de esta autonomía enfrenta desafíos significativos que ponen en cuestión su alcance real.

En primer lugar, aunque la Constitución (2008) establece el principio de descentralización en sus artículos 238 y 240, existe una brecha considerable entre la normativa y la práctica; Peralta (2019), sopesa que la descentralización en Ecuador ha sido implementada de forma parcial y desigual, limitando la capacidad de los GAD municipales para ejercer plenamente su autonomía; es evidente que la transferencia de competencias y recursos no ha sido homogénea, lo que ha provocado que algunos municipios, especialmente aquellos con menores recursos económicos, no puedan asumir sus funciones de manera efectiva.

Además, es necesario destacar el argumento de Albornoz y Pazmiño (2020), quienes sostienen que la falta de capacitación y preparación técnica en los GAD municipales constituye un obstáculo adicional para el ejercicio de la autonomía; la carencia de personal capacitado y la dependencia de transferencias financieras del gobierno central restringen la capacidad de los municipios para tomar decisiones independientes y atender las demandas de la ciudadanía de manera oportuna, en tal sentido la Autonomía se limita acorde a la dependencia de las asignaciones del gobierno central.

Por otra parte, el principio de descentralización no solo implica la transferencia de competencias, sino también la responsabilidad de los GAD para gestionar los recursos de forma eficiente y transparente; en palabras de González y Herrera (2022), uno de los retos más significativos es la debilidad institucional que presentan muchos GAD, lo que afecta la rendición de cuentas y la planificación participativa. Esta debilidad institucional limita la



posibilidad de los GAD de adaptarse a las necesidades locales y ejercer su autonomía de forma efectiva.

Es fundamental también considerar el impacto político en la relación entre los GAD y el gobierno central; ya que Cevallos (2021), establece que la autonomía de los GAD municipales está, en muchas ocasiones, condicionada por intereses políticos, lo que puede llevar a una centralización de facto, pese a la normativa descentralizadora; la intervención del gobierno central en las decisiones locales y la asignación de recursos basada en criterios políticos y no técnicos son prácticas que minan el principio de descentralización.

En contraste, algunos estudios, como el de Ramírez (2023), indican que en ciertos municipios la descentralización ha permitido mejoras significativas en la gestión pública, al facilitar una mayor participación ciudadana y la implementación de políticas locales adaptadas a las necesidades del territorio; esto hace referencia a que cuando se implementa correctamente, la descentralización puede ser un catalizador para el desarrollo local; pese a ello, para que esto surta efecto de manera consistente, es necesario un marco normativo y político que apoye genuinamente la autonomía de los GAD, lo que incluye garantizar una asignación equitativa de recursos y promover la transparencia en la gestión pública.

En consecuencia, el análisis muestra que, si bien la autonomía de los GAD municipales es un pilar fundamental del modelo de descentralización en Ecuador, su efectividad depende de múltiples factores, incluyendo la voluntad política, la capacidad técnica y la adecuada transferencia de competencias y recursos; los resultados sugieren que, para fortalecer la autonomía municipal, es necesario no solo cumplir con el marco legal, sino también implementar reformas que fomenten la capacidad institucional y reduzcan la dependencia del gobierno central; debido a que este enfoque permitiría a los GAD municipales ejercer plenamente su autonomía y contribuir de manera efectiva al desarrollo local y al bienestar de sus comunidades. Por su parte el Título V de la Constitución (2008), establece:

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. (p. 120)

En tal sentido se puede determinar que los GAD municipales pertenecen a una forma de organización territorial del estado, aportando de esta manera la Constitución en consolidar al principio de Autonomía como un principio base de los GAD, bajo la premisa de no secesión de las distintas jurisdicciones que conforman el estado ecuatoriano, asegurando de esta manera la unidad del territorio nacional, es así que bajo el principio de supremacía constitucional se puede establecer que según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), se contextualiza a los GAD municipales como instancias de gobierno local que ejercen competencias exclusivas y concurrentes.

Por su parte es trascendental subrayar que el legislador se ha encargado de crear normas concordantes al texto constitucionalidad con la única finalidad de solventar las necesidades de los individuos dentro del territorio nacional, con ese enfoque el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), sostiene:

Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial. (p. 15)

Con el texto en mención se puede identificar a los GAD municipales como un medio para la organización político-administrativa del estado a través de un modelo de descentralización de la institucionalidad del estado, otorgando de esta manera el estado central a los distintos modelos de organización territorial competencias con la finalidad de generar políticas públicas acorde a las necesidades de cada jurisdicción, en base al principio de Autonomía, lo que permite un proceso de desarrollo progresivo en aras de identificar la necesidades de



primera mano para de esta manera orientar alternativas y soluciones a los problemas que se puedan evidenciar dentro del territorio nacional.

Por otro lado, López (2020) argumenta que la descentralización en Ecuador ha sido más declarativa que efectiva. El autor señala que el proceso de transferencia de competencias no ha estado acompañado de un fortalecimiento adecuado de las capacidades locales, lo que ha generado una sobrecarga de responsabilidades sin el correspondiente apoyo técnico y financiero. Esta crítica apunta a la necesidad de reestructurar el marco legal y de implementar políticas públicas que fortalezcan las capacidades institucionales de los GAD.

A su vez, es evidente considerar que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), textualmente señala:

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. (p. 25)

Por lo tanto, la normativa así como la doctrina muy acertadamente concluyen que los GAD municipales son una forma de organización territorial, mismas que deben actuar dentro del marco de sus competencias velando por el respeto irrestricto al principio de unidad y validez del ordenamiento jurídico frente a la Constitución, tomando en consideración que el estado reconoce no solamente a los GAD municipales, sino también a los GAD Regionales, GAD Provinciales y GAD Parroquiales como formas de distribución y organización del territorio, de manera que exista una armonía del estado ecuatoriano dentro de su territorialidad e institucionalidad, al momento de ejercer el principio de Autonomía y Descentralización.

Esta discusión de las diferentes posturas claramente demuestra el positivismo de la Autonomía y Descentralización dentro del modelo de organización territorial del Ecuador, sin embargo, dejan notar las limitaciones que surge la Autonomía por diferentes factores, que truncan el desempeño efectivo de los principios de Autonomía y Descentralización, el análisis de la autonomía de los GAD municipales y su relación con el principio de descentralización revela un panorama complejo y multifacético; si bien la Constitución



(2008) proporciona un marco normativo que promueve la autonomía, la implementación efectiva de este principio enfrenta desafíos significativos en términos de financiamiento, capacidad institucional y contextos políticos.

Conclusiones

A modo de conclusión, puede inferirse que la Autonomía desde una perspectiva tripartida pretende generar independencia en la toma de decisiones, en la generación de políticas públicas, en la aplicación de la democracia y por sobre todo busca generar recursos para solventar las necesidades de una determinada población, donde las autoridades tienen un rol primordial al promover el desarrollo y generar un ordenamiento territorial progresivo que genere resguardo y protección hacia los derechos fundamentales del contingente humano.

La normativa así como la doctrina muy acertadamente concluyen que los GAD municipales son una forma de organización territorial, mismas que deben actuar dentro del marco de sus competencias velando por el respeto irrestricto al principio de unidad y validez del ordenamiento jurídico frente a la Constitución, tomando en consideración que el estado reconoce no solamente a los GAD municipales, sino también a los GAD Regionales, GAD Provinciales y GAD Parroquiales como formas de distribución y organización del territorio, de manera que exista una armonía del estado ecuatoriano dentro de su territorialidad e institucionalidad.

Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), establece los procedimientos para la planificación y ejecución de políticas públicas locales, así como los mecanismos de control y supervisión que garantizan la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión municipal; es así que los GAD municipales tienen competencias exclusivas y concurrentes que deben ejercer de manera autónoma; es así que las competencias exclusivas son aquellas que les son asignadas de manera exclusiva por la Constitución y el COOTAD, mientras que las competencias concurrentes son compartidas con otros niveles de gobierno.



Se puede identificar a los GAD municipales como un medio para la organización político-administrativa del estado a través de un modelo de descentralización de la institucionalidad del estado, otorgando de esta manera el estado central a los distintos modelos de organización territorial competencias con la finalidad de generar políticas públicas acorde a las necesidades de cada jurisdicción, en base al principio de Autonomía, lo que permite un proceso de desarrollo progresivo en aras de identificar la necesidades de primera mano para de esta manera orientar alternativas y soluciones a los problemas que se puedan evidenciar dentro del territorio nacional.

Un aspecto positivo de la autonomía de los GAD municipales ha sido el incremento en la participación ciudadana, especialmente a través de mecanismos como los presupuestos participativos y los cabildos abiertos, la descentralización ha permitido que los ciudadanos tengan una voz más directa en la toma de decisiones locales, lo que ha mejorado la legitimidad de las autoridades y ha fomentado una mayor rendición de cuentas, sin embargo, enfrenta limitaciones, en muchos municipios la participación ciudadana sigue siendo simbólica, sin una verdadera incidencia en la formulación de políticas; la falta de acceso a la información y la escasa educación cívica son factores que limitan la efectividad de los procesos participativos, manteniendo a los ciudadanos en un rol pasivo.

Referencias bibliográficas

- Albornoz, J., & Pazmiño, R. (2020). Desafíos para la autonomía de los gobiernos locales en Ecuador. Editorial Universitaria.
- Armesto, A. & Bonifacino, N. (2020). La descentralización como estrategia para la reformulación de las relaciones interjurisdiccionales: (ed.). Jorge Sarmiento Editor - Universitat. <https://elibro.net/es/ereader/uniandesecuador/175234?page=1>
- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador.
- Asamblea Nacional. (2019). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Ecuador – Quito



Barrera, A. (2016). Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en Ecuador. Resumen de la ponencia presentada en el Seminario Internacional Quince años de descentralización y autonomías en Ecuador. FLACSO Ecuador.

Batallas H. (2020). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. Recuperado de: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>

Batallas, H. (2023). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. Foro, Revista de Derecho, núm. 20, 2023, pp. 5-22 Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90075925001>

Benalcázar J. (2013). La autonomía financiera municipal en el Ecuador, con especial referencia a los ingresos tributarios y a la potestad tributaria de los municipios. Recuperado: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200003

Benalcázar, J. (2023). Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados. Foro, Revista de Derecho, núm. 13, 2023, pp. 23-42 Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90075917002>

Calvopiña E. (2021). Contenidos esenciales de la autonomía política en los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Recuperado de: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8168/1/T3554-MDACP-Calvopi%C3%B1a-Contenidos.pdf>

Cevallos, M. (2021). La centralización política y su impacto en los GAD municipales del Ecuador. Revista de Estudios Regionales.

Chandi, M. (2016). Gobiernos autónomos descentralizados y sector rural: estudio de caso en Chamanal, parroquia la Concepción, cantón Mira. Recuperado de: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/21822/1/TFM%20ISEC%20-%20MARCIA%20SUSANA%20CHANDI%20LARA.pdf>

Chaparro, A. (2021). Pluralismo jurídico, autonomía y separatismo en la política boliviana Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 39, 2011, pp. 181-192 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Quito, Ecuador. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50918284013>
Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31 del 7 de julio de 2017.



Costa, M.; Blacio, G. & Maldonado, J. (2022). Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador. Revista Derecho del Estado Nueva Serie. <https://n9.cl/ryoj7n>

Costa, M.; Blacioaguirre, G.; Maldonado, Jorge. (2022). Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador. Revista Derecho del Estado, núm. 51, 2022, pp. 167-195 Universidad Externado de Colombia DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n51.06>

Cruz I. Montoya M. Quishpi J. (2020). Gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador. Recuperado de: [Dialnet-GobiernosAutonomosDescentralizadosDelEcuador-8965186.pdf](http://dialnet-gobiernosautonomosdescentralizadosdelEcuador-8965186.pdf) Ecuador – Montecristi.

Duque, N. & Chavarro, A. (2020). El municipio en el marco de la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia: (ed.). Editorial Politécnico Grancolombiano. <https://elibro.net/es/ereader/uniandesecuador/189543?page=1>

Espinoza, V. (2019). Poder local, pobladores y democracia. En Revista Mexicana de Sociología.

Frank, J. (2018). Descentralización, en Ecuador, una agenda económica y social del nuevo milenio, Banco Mundial, Alfaomega.

García, D. (2022). Autonomía y competencias exclusivas de los gobiernos municipales en el Ecuador. Recuperado de: <http://repositorio.sangregorio.edu.ec/bitstream/123456789/2537/1/2022-MDER-058.pdf>

Garrido, F. (2018). Administración indirecta del Estado y descentralización funcional. En Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica.

González, F., & Herrera, S. (2022). Gestión pública y autonomía local: Un análisis institucional. Revista Latinoamericana de Administración Pública.

Guerrero F. (2023). Descentralización como mecanismo de gestión pública en los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Recuperado de: <https://repositorio.pucesa.edu.ec/bitstream/123456789/4060/1/79220.pdf>

Hurtado, O. (2019). Estado, democracia y gobierno. En Reforma y modernización del Estado. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, NNUU.

Instituto Nacional de estadística y censos (2024). Estadística de Información de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/gad-municipales/>



Krainer, A. & Fernanda, M. (2017). Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador: (ed.). FLACSO. <https://elibro.net/es/ereader/uniandesecuador/80110?page=1>

López, P., & García, L. (2021). Autonomía municipal y descentralización: Perspectivas desde la Constitución del Ecuador. Editorial Jurídica.

Martínez, C. (2018). Investigación descriptiva: Tipos y características: Quito. <https://tinyurl.com/2p9cf46u>

Ruíz, S. (2020).

Martínez, J. & Leonel, V. (2019). Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas Íconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 65, 2019 FLACSO Ecuador. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50960736006>

Mejía, F. (2020). La autonomía local y sus determinantes en América Latina: comparación de los procesos de México y Colombia. Tesis doctoral, FLACSO-México.

Montaño, C. (2023). Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas Foro, Revista de Derecho, núm. 20, 2023, pp. 55-75 Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90075925003>

Montecinos, E. (2020). Centralismo y descentralización en Chile: pasado, presente y propuestas de futuro: (ed.). RIL editores. <https://elibro.net/es/ereader/uniandesecuador/188781?page=1>

Moreno J. (2022). Competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Recuperado de: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/29978/1/78-271-1-PB.pdf>

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2024). Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Recuperado de: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/gobiernos-autonomos-descentralizados-de-ecuador>

Ojeda, L. (2015). Autonomías: el estado de la cuestión, en Revista Gestión 8

Peralta, H. (2019). Descentralización y su aplicación en los municipios del Ecuador. Anuario de Derecho Público.

Ramírez, C. (2023). Efectos de la descentralización en el desarrollo local: Un estudio de caso en Ecuador. Journal of Local Governance.



Redrobán W. (2021). La gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ecuatorianos como protagonistas en el proceso de descentralización. Recuperado de: <https://institutojubones.edu.ec/ojs/index.php/societec/article/view/181/471>

Técnicas de investigación documental y de campo: Nicaragua. <https://tinyurl.com/yc83sdz6>

Witker, J. (2017). Hacia una investigación jurídica integrativa. Universidad Nacional de México. Scielo. <https://n9.cl/5873>

Utrilla de la Hoz, A. (2020). Cuatro décadas de descentralización fiscal en España: luces y sombras del estado de las autonomías: (ed.). Genueve Ediciones. <https://elibro.net/es/ereader/uniandesecuador/171550?page=1>

Vaca, W. (2019). Región América Latina: procesos regionales entre la dependencia y la autonomía Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 57, 2019. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50950468004>

Vargas L. (2019). Límites a la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Estudio de los GAD parroquiales rurales. Recuperado de: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6694/1/T2901-MDACP-Vargas-Limites.pdf>



Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimiento:

A nuestra alma mater UBE, por contribuir con la formación de profesionales de excelencia.
A nuestro tutor PhD. Daniel Eduardo Williams Rodríguez, por contribuir con su sapiencia y conocimiento para con nosotros.

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.

