



DOI: <https://doi.org/10.23857/dc.v11i1.4251>

Ciencias Sociales y Políticas
Artículo de Investigación

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización

The Decentralized Autonomous Governments of Ecuador. Constitutional analysis of its autonomy and decentralization

Os governos autônomos descentralizados do Equador. Análise constitucional da sua autonomia e descentralização

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

Betsy Stefania Reyes-Reyes^{II}
ab.reyesbetsy@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0005-5858-703X>

Miura Milissa Fukuda-Jácome^{III}
mimifukudaj@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0004-9763-5893>

Duniesky Alfonso-Caveda^{IV}
duniesalfon@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-7889-8066>

Correspondencia: ab.reyesbetsy@gmail.com

***Recibido:** 20 de diciembre de 2024 ***Aceptado:** 28 de enero de 2025 * **Publicado:** 03 de febrero de 2025

- I. Universidad Bolivariana del Ecuador, Durán, Guayas, Ecuador.
- II. Universidad Bolivariana del Ecuador, Durán, Guayas, Ecuador.
- III. Universidad Bolivariana del Ecuador, Durán, Guayas, Ecuador.
- IV. Universidad Bolivariana del Ecuador, Durán, Guayas, Ecuador.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización

Resumen

La presente investigación analiza la autonomía y descentralización de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en Ecuador, partiendo de la Constitución de 2008, que otorga autonomía política, administrativa, legislativa y financiera. El objetivo es determinar si esta autonomía es plena o una forma de descentralización especializada. Mediante métodos hipotético-deductivo, análisis y síntesis, se examinaron textos constitucionales, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y literatura académica, contrastándolos con derecho comparado del modelo autonómico español. Los resultados revelan que la autonomía de los GAD es limitada en la práctica y que dependen del gobierno central para recursos financieros y normativos, sus competencias legislativas están subordinadas a leyes nacionales, enfrentando conflictos en áreas de competencias concurrentes y asignación de recursos.

Palabras Clave: autonomía; descentralización; gobiernos autónomos descentralizados; Ecuador.

Abstract

This research analyzes the autonomy and decentralization of the Decentralized Autonomous Governments (GAD) in Ecuador, based on the 2008 Constitution, which grants political, administrative, legislative and financial autonomy. The objective is to determine if this autonomy is full or a form of specialized decentralization. Through hypothetical-deductive methods, analysis and synthesis, constitutional texts, the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization (COOTAD) and academic literature were examined, contrasting them with comparative law of the Spanish autonomous model. The results reveal that the autonomy of the GAD is limited in practice and that they depend on the central government for financial and regulatory resources, their legislative powers are subordinated to national laws, facing conflicts in areas of concurrent powers and resource allocation.

Keywords: autonomy; decentralization; decentralized autonomous governments; Ecuador.

Resumo

Esta pesquisa analisa a autonomia e a descentralização dos Governos Autônomos Descentralizados (GAD) no Equador, com base na Constituição de 2008, que concede autonomia política, administrativa, legislativa e financeira. O objetivo é determinar se esta autonomia é plena ou uma forma de descentralização especializada. Através de métodos hipotético-dedutivos, análise e síntese,

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización

foram examinados textos constitucionais, o Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomia e Descentralização (COOTAD) e literatura acadêmica, contrastando-os com o direito comparado do modelo autônomo espanhol. Os resultados revelam que a autonomia do GAD é limitada na prática e que dependem do governo central para recursos financeiros e regulatórios, os seus poderes legislativos estão subordinados às leis nacionais, enfrentando conflitos em áreas de poderes concorrentes e alocação de recursos.

Palavras-chave: autonomia; descentralização; governos autônomos descentralizados; Equador.

Introducción

En Ecuador desde la expedición de la Constitución del año 2008, se estableció la figura de distribución política territorial, que se denomina como Autónoma, en este sentido se establece una figura de autonomía que en palabras de la propia constitución otorga autonomía territorial, política, legislativa y tributaria, pero la compleja forma de autonomía planteada ha provocado que no se hayan creado las regiones, y sumado a esta problemática, la autonomía de la que habla la constitución nos presenta un reflejo de descentralización que en la práctica no tiene tintes autonómicos, por lo que nos lleva a preguntar si efectivamente ¿El Ecuador tiene gobiernos autónomos descentralizados o solo son descentralizados de forma más específica?

Para poder explicar este problema jurídico, debemos recurrir al ordenamiento jurídico que regula el territorio ecuatoriano en relación a los gobiernos y competencias de cada uno de estos, así como la carta magna del Ecuador y analizar los conceptos jurídicos establecidos tanto en al COOTAD como en la Constitución de la República del Ecuador, para compararlo con la doctrina específica de la materia, por lo que la idea principal es analizar desde la constitución la autonomía otorgada a cada nivel de gobierno y descubrir cual es el sistema de gobierno ecuatoriano y así poder concluir si existe plena autonomía. A través de este estudio comparado entenderemos de forma detallada y precisa las implicaciones de los conceptos estudiados, para poder determinar si la autonomía que nos habla la constitución es plena o solo es una forma especializada de descentralización, en este trabajo hablaremos sobre los principales desafíos de la autonomía y la descentralización en Ecuador, podremos identificar de forma detallada y precisa si la autonomía de la que habla constitución ecuatoriana es plena o solo es una forma especializada de descentralización, respecto de las implicaciones de los conceptos de autonomía.

Metodología

En el presente trabajo, se usará el método de observación, para describir cómo se interpreta y aplica la autonomía de los GADs del Ecuador, en nuestra investigación utilizaremos los métodos hipotético deductivo y de análisis y síntesis, ya que, se realizará un análisis detallado de los textos constitucionales pertinentes y de la literatura académica relacionada con la autonomía y descentralización en el contexto de los GAD en Ecuador, para cotejarlo con la información obtenida; esto proporcionará el marco teórico necesario para contextualizar la investigación. La combinación de estos métodos permitirá un análisis integral que abordará tanto aspectos prácticos como teóricos de la autonomía y descentralización de los GAD en Ecuador, proporcionando una visión completa de la situación actual y las posibles áreas de mejora en el marco constitucional y su implementación.

La autonomía y sus diferentes conceptos como por los de Miguel González y otros (2021) “es también un proceso político interno a los movimientos que se construye y constituye desde la experiencia de movilización de hombres y mujeres (géneros binarios y complementarios) organizados”. (p. 23). Así como lo de fuentes jurisprudenciales como el de la Corte Constitucional de Colombia (2023) “La autonomía territorial se expresa de manera medular en los derechos de las entidades territoriales a gestionar sus asuntos propios y a actuar a través de sus órganos de gobierno para la administración de las materias de interés regional o local”. (p. 2)

Al analizar la autonomía de cada GAD debemos considerar que estos se facultan en la constitución y por el COOTAD, es así que cada uno está autorizado a tomar las decisiones que crea conveniente para mejorar cada una de sus circunscripciones responsables de la administración pública. (Cruz-Piza, 2020). Contrastándolo con diferentes autores, donde podemos encontrar ideas de organización territorial como “El Sistema Territorial de un país se organiza en subsistemas según niveles jerárquicos, donde las unidades territoriales de cada nivel se integran en las de nivel superior e integran a las de nivel inferior.” (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2014)

Los sistemas de gobierno de los estados se han dividido de forma clásica en dos: unitario y federal; en este sentido se debe considerar un análisis sobre la identidad de gobierno del Ecuador, ya que, no existen estudios sobre esta situación luego del 2008 cuando se refundó el país a través de la nueva constitución (CRE, 2008). El sistema de gobierno mas parecido al que expresa la Constitución ecuatoriana es el español, por esta razón se comparará como este último. Ante esta novedad es pertinente diferencias los conceptos plasmados en la legislación ecuatoriana y analizar la forma de

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización

gobierno del Ecuador en sus conceptos de autonomía y descentralización y poder conocer cuál es la identidad del tipo de gobierno de nuestro país, para responder la siguiente pregunta: ¿En el Ecuador estamos bajo un sistema de gobierno autónomo, descentralizado, federalista o definitivamente centralista y unitario?

Resultados

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

Autonomía en Ecuador

En Ecuador se habla de Autonomía territorial, política, legislativa y tributaria, pero, existen dificultades técnicas para la creación de las regiones, además, en la práctica de esta autonomía se percibe más una imagen de descentralización especializada, pero sin que se identifique plenamente el tipo de estado sobre el que estamos fundando estas competencias. Partiendo de esta premisa, podemos identificar que, desde hace mucho tiempo el Estado Federal se ha convertido desde en el punto de referencia de la descentralización política y no a la inversa, siendo base histórica de la dogmática ya que el federalismo se ha convertido en el criterio sobre el que se suscriben los conceptos descentralizadores de la política (Perez Royo, 1997). Ante esta situación, se puede observar que en el art. 1 de la Constitución del Ecuador (CRE, 2008) se determina que el estado, “Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”. (p. 3)

En Ecuador se habla de Autonomía territorial, política, legislativa y tributaria, esta forma de gobierno se contradice cuando analizamos la constitución en sus siguientes artículos donde se expresa que los niveles de gobierno son autónomos, pero con competencias descentralizadas, genera que en el texto se identifique plenamente el tipo de estado sobre el que estamos fundando estas competencias. Partiendo de esta premisa, podemos identificar que, desde hace mucho tiempo el Estado Federal se ha convertido desde en el punto de referencia de la descentralización política y no a la inversa, siendo base histórica de la dogmática ya que el federalismo se ha convertido en el criterio sobre el que se suscriben los conceptos descentralizadores de la política (Perez Royo, 1997). Ante esta situación, se puede observar que en el art. 1 de la Constitución del Ecuador (CRE, 2008) se determina que el estado, “Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”. (p. 3)

Es la intención de la presente investigación identificar las características dogmático-jurídicas de los conceptos planteados en nuestra legislación, a fin de conocer las aplicaciones prácticas de dichas

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización

definiciones y proponer si en Ecuador existe autonomía plena o si se trata de una nueva forma de descentralización de las competencias del estado a través de los gobiernos seccionales.

Gobiernos Autónomos Descentralizados

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) son entidades territoriales dotadas de autonomía política, administrativa y financiera, que se establecen para facilitar la gestión local y regional del poder. Según la Constitución de la República del Ecuador, los GADs comprenden las juntas parroquiales rurales, los municipios, los consejos provinciales y los consejos regionales. Cada uno de estos niveles de gobierno tiene competencias específicas asignadas y goza de autonomía para tomar decisiones dentro del ámbito de sus competencias.

Autonomía de los GADs

Desde la perspectiva constitucional, se garantiza, determina y describe que la autonomía de los GADs se manifiesta en tres dimensiones: política, administrativa y financiera.

1. **Autonomía Política:** La autonomía política se refiere a la capacidad de los GADs para elegir sus autoridades mediante procesos electorales democráticos. Este aspecto está garantizado por el artículo 238 de la Constitución, que establece la elección directa de los representantes de los GADs.
2. **Autonomía Administrativa:** La autonomía administrativa implica que los GADs pueden organizar su estructura interna y gestionar sus recursos humanos y materiales de acuerdo con sus necesidades y prioridades. La Constitución, en su artículo 240, reconoce esta facultad, permitiendo a los GADs expedir ordenanzas y regulaciones dentro del ámbito de sus competencias.
3. **Autonomía Financiera:** La autonomía financiera se refiere a la capacidad de los GADs para administrar sus propios recursos económicos. La Constitución, en el artículo 241, garantiza esta autonomía a través de la asignación de recursos provenientes del presupuesto general del Estado, así como la facultad de recaudar tributos y gestionar ingresos propios. Esto en Ecuador ha presentado también un problema ya que la dependencia financiera del estado central genera que no puedan administrar directa, eficaz y con mayor rapidez los recursos económicos, tal como ha sucedido en varias ocasiones donde los alcaldes han tenido que marchar para presionar al gobierno y les asignen los presupuestos a los que tienen derecho (Diario El Universo, 2023).

Descentralización

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización

La descentralización es un proceso mediante el cual se transfieren competencias, recursos y responsabilidades a los gobiernos seccionales para una administración más cercana al pueblo y se puede transferir hacia organizaciones públicas o privadas con el objetivo de mejorar la eficiencia del gobierno central. Según Santiago Leyva Botero y Pablo Sanabria-Pulido nos dicen que en Colombia existen cinco tipos de descentralización: Centrada en la Nación, Desconcentradas, Centradas en lo Local, de Responsabilidad Cruzada y las Centradas en el Nivel Intermedio (2024, p. 40)

Cada uno de estos distintos tipos de descentralización se enfocan en diferentes formas de control desde el gobierno central, donde se desprende en diferentes grados del poder administrativo, pero en todos los casos, está presente que las reglas siempre las pondrá el gobierno central, por lo que, se enfoca en distribuir el poder para la aplicación de las políticas públicas en cada competencia otorgada, tendiente a una autonomía dependiente del estado.

Descentralización en Ecuador

En Ecuador la descentralización se presenta en la constitución como una derivación de la atribución o transferencia de competencias, recursos y responsabilidades desde el gobierno central hacia los GAD; siendo así un contrapeso de la autonomía otorgada, este proceso está regulado principalmente por la Constitución de 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización donde se establece la organización político-administrativa del Ecuador en su territorio interno desde los diferentes niveles de gobiernos “autónomos” y desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva (COOTAD, art. 1, 2010).

1. **Marco Constitucional:** La Constitución de 2008 establece, en su artículo 275, que el Estado ecuatoriano se organiza de forma descentralizada, y en el artículo 238, que los GADs tienen autonomía política, administrativa y financiera. Este marco normativo garantiza que las decisiones y competencias se distribuyan de manera más equitativa y eficiente a lo largo del territorio nacional.
2. **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización:** El COOTAD desarrolla los principios constitucionales de descentralización y establece los mecanismos y procedimientos para la transferencia de competencias y recursos. Esta ley establece que la descentralización debe ser progresiva, planificada y coordinada, asegurando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones locales.

Visión Constitucional

En materia constitucional el estado ecuatoriano tiene una distribución de gobierno que la misma Constitución detalla, otorgando una suerte de autonomía y descentralización de los GADs en Ecuador que al estudiarla nos revela varios puntos clave:

1. **Garantía de Autonomía:** La Constitución garantiza la autonomía de los GADs, permitiéndoles una gestión más cercana a las necesidades de la población local, este principio fortalece la democracia participativa y la capacidad de los gobiernos locales para implementar políticas públicas adecuadas a su contexto, es decir, reduce la burocracia centralista, al tener la administración descentralizada de sus recursos. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 238).
2. **Transferencia de Competencias:** La descentralización planteada en la constitución ha permitido la transferencia de competencias importantes a los GADs, como la planificación y gestión del desarrollo territorial, (COOTAD, art. 2, 2010) la provisión de servicios públicos y la gestión ambiental, que como se dijo en el párrafo anterior permite reducir los tiempos de gestión, esto ha sido fundamental para la implementación de acciones en tiempos más cortos, pero que se han visto coartados por la falta de asignación de recursos del gobierno central.

Aunque la descentralización y la autonomía han avanzado significativamente en comparación con las constituciones anteriores, aún existen desafíos en cuanto a la capacidad técnica y financiera de los GADs para asumir sus competencias de manera efectiva, ya que todavía dependen del gobierno central para la legislación nacional y directamente para la asignación de recursos, en el texto constitucional se presenta con gobiernos regionales, provinciales, cantonales y parroquiales “autónomos” (además de los metropolitanos), pero su capacidad autonómica solo de aplica a la “administración subordinada” sin independencia de identidad, cultural o una estructura en nada parecida a la federal, por lo que el sentido propio de la autonomía se desnaturaliza en la práctica, por lo que nos hace presumir que la constitución establece un tipo de gobierno con descentralización especial, sin autonomía de gobiernos propios.

Modelo de Gobierno Autónomico Comparado

Habiendo revisado que a todas luces el Estado Ecuatoriano no se enmarca en el concepto de un estado federado, ya que por sentido propio el Ecuador no se compone desde la anexión de diferentes estados, sino que su pueblo decidió distribuir su administración política de acuerdo a su territorio en forma autónoma y descentralizada, pasaremos a estudiar el modelo del estado español, el cual, se acerca

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización

bastante a la intención del constituyente al elaborar la contitución de Montecristi, y se obtuvo lo siguiente:

Estado Regional: Modelo Español

Para los fines de este estudio, se considera al Estado Español como regional, pero, según la academia en la gran diversidad de los estados federados, España se puede considerar como uno de ellos, de esto último se ha publicado tal como se recoge:

“Hay muchos modelos de Estado federal y el sistema español, en realidad, puede considerarse uno de ellos. En definitiva, el federalismo se define por la coexistencia de un poder central y una serie de poderes regionales, con competencias y recursos diferenciados entre uno y otros, pero con la atribución del poder soberano último al conjunto y no a cada una de las unidades federadas (esa es la diferencia esencial con un sistema confederal, en el que las unidades federadas retienen el poder soberano; la Unión Europea podría considerarse un sistema confederal, aunque en embrión)” (Pérez Rubalcaba, 2013, p. 45)

Cuando vemos el modelo de autonomía interna de España, podemos notar que este se basa en el modelo territorial diseñado por la Constitución Española de 1978, que establece un sistema de Estado Autonómico, este modelo busca un equilibrio entre la unidad del Estado y la descentralización del poder, otorgando amplias competencias a las comunidades autónomas a las cuales en adelante nos referiremos como CCAA, a continuación, pasaremos a analizar las características principales del modelo autonómico de gobierno en el territorio español:

1. Marco constitucional

El artículo 2 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las "nacionalidades y regiones" que integran España, al tiempo que afirma la "indisoluble unidad de la Nación española" (Constitución Española, 1978). Este principio dual refleja la tensión entre la unidad nacional y el respeto a la diversidad territorial.

2. Distribución de competencias

El modelo autonómico que sostiene España divide las competencias entre el Estado central y las CCAA, según las que han sido recogidas en los Estatutos de Autonomía de cada región, y estas competencias se clasifican en:

- **Competencias exclusivas del Estado:** La defensa, relaciones internacionales, justicia, entre otras (Constitución Española, 1978, art. 149).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización

- **Competencias compartidas:** Áreas como la educación o la sanidad, donde el Estado establece las bases y las CCAA desarrollan la normativa.
- **Competencias exclusivas de las CCAA:** Estas son materias específicas determinadas por los estatutos de Autonomía de cada región.

3. Organización territorial

En la actualidad España está dividida en 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (Constitución Española, 1978, art. 68). Cada comunidad tiene su propio gobierno, parlamento y administración, permitiendo que el ejercicio de la autonomía de cada región varía según los poderes transferidos; por ejemplo, comunidades como Cataluña, el País Vasco y Galicia tienen competencias históricas más amplias que las de otras regiones, lo cual distingue en sobremanera con la distribución de poderes en el territorio ecuatoriano, donde todas las provincias ejercen sus competencias de forma idéntica.

4. Autonomías

En la Constitución Española de 1978 establece un Estado de las Autonomías que otorga un alto grado de descentralización política, legislativa y económica, de lo cual se ha recogido lo siguiente:

- a. Autonomía Política.** Esto permite que las comunidades autónomas (CCAA) cuenten con gobiernos propios y asuman competencias relevantes en diversos ámbitos como los siguientes:
 - **Gobiernos autonómicos:** Cada comunidad autónoma tiene un presidente, un consejo de gobierno y un parlamento propio. El presidente es elegido por el parlamento autonómico y actúa como la máxima autoridad política en la región.
 - **Competencias políticas específicas:** Algunas comunidades, como Cataluña, el País Vasco y Galicia, tienen competencias políticas adicionales relacionadas con su identidad cultural y lingüística, tal como sucede en Ecuador con las comunidades indígenas (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 60)
- b. Autonomía legislativa:** El marco jurídico de las comunidades autónomas les permite elaborar leyes en sus ámbitos competenciales:
 - **Estatutos de autonomía:** Cada comunidad tiene un Estatuto de Autonomía, que es su norma institucional básica, equivalente a una especie de "constitución" regional. Este documento regula la organización de las instituciones de la comunidad y las competencias asumidas (Constitución Española, 1978).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización

- **Competencias legislativas exclusivas:** Las CCAA pueden legislar sobre materias como educación, sanidad, vivienda, ordenación del territorio, turismo y cultura, siempre respetando los límites de la Constitución y las leyes básicas del Estado.
- c. **Autonomía económica y fiscal:** La autonomía económica de las CCAA tienen una variación considerablemente dependiendo del régimen fiscal que les corresponda:
 - **Régimen común:** La mayoría de las comunidades autónomas se rigen por el sistema de financiación común, este modelo está basado en la recaudación de impuestos estatales que luego se redistribuyen entre las CCAA para cubrir competencias descentralizadas (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, 1980)
 - **Régimen foral:** El País Vasco y Navarra tienen un sistema propio denominado "régimen foral", que les otorga una autonomía fiscal casi total, en estas comunidades recaudan directamente la mayoría de los impuestos y luego transfieren una parte pactada al Estado a través del "cupo" o "aportación económica".
 - **Fondos de Solidaridad:** Para reducir las desigualdades entre comunidades, el Estado distribuye fondos adicionales a las regiones menos desarrolladas, asegurando un equilibrio económico entre territorios (Constitución Española, 1978).

Por último, las CCAA tienen la capacidad de elaborar sus propios presupuestos para gestionar los recursos públicos en sus competencias, aunque están sujetas a la normativa estatal y europea en cuanto a control del déficit y estabilidad presupuestaria en sus territorios.

Tabla 1. Tabla Comparativa: Gobiernos Federales, Centralizados y Modelo de Gobierno de Ecuador

Aspecto	Gobierno Federal	Gobierno Centralizado	Ecuador
Autonomía Legislativa	Alta: cada estado o provincia puede emitir leyes propias.	Baja: todas las leyes son emitidas por el centro.	Limitada: los GAD de provincias y municipios tienen competencias específicas delegadas.
Autonomía Tributaria	Alta: los estados/provincias pueden establecer impuestos locales.	Baja: los impuestos son controlados por el centro.	Limitada: el gobierno central administra los impuestos, pero asigna recursos a los gobiernos locales. Los GAD pueden crear impuestos, pero todos se dirigen al sistema central.
Distribución de Poder	Descentralizada: poder compartido entre niveles de gobierno.	Concentrada: el poder se centraliza en un solo nivel.	Moderadamente centralizada: el poder se concentra en el gobierno nacional con competencias delegadas en niveles locales.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización

Aspecto	Gobierno Federal	Gobierno Centralizado	Ecuador
Administración Económica	Cada estado administra su presupuesto y recauda recursos locales.	El gobierno central controla y distribuye todos los recursos.	El gobierno central administra los recursos y asigna presupuestos a los gobiernos locales según sus competencias.
Nivel de Descentralización	Alto: los estados tienen autonomía amplia en diversos ámbitos.	Bajo: todo se gestiona desde el centro del poder.	Moderado: existen procesos de descentralización en áreas específicas como salud, educación y servicios locales.

Discusión

Con los resultados antes descritos y tomando en consideración que, desde la promulgación de la Constitución de 2008, en Ecuador se ha discutido ampliamente la supuesta autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), pero, a pesar de así lo que establece la constitución, en la práctica, estos gobiernos presentan más características de desconcentración que de una verdadera autonomía. Esto ha generado el interés de estudiar si los GAD son realmente entidades autónomas o si simplemente representan una extensión del poder central, con limitaciones significativas en su capacidad de autogobernarse; para resolver esta cuestión se ha tomado lo manifestado en la Constitución del Ecuador, la misma que define a los GAD como entidades con autonomía política, administrativa y financiera (Constitución de la República del Ecuador, art. 238, 2008). Sin embargo, luego de analizar los resultados podemos decir que la implementación de estas características, surgen varias contradicciones:

1. **Autonomía Política:** Aunque los GAD tienen la facultad de elegir a sus autoridades mediante elecciones directas, la capacidad de éstas para tomar decisiones independientes está limitada por la fuerte influencia del gobierno central a través de las leyes y políticas públicas implementadas a nivel nacional, esto se observa en la supervisión y control que ejerce el Estado sobre las políticas locales, restringiendo la verdadera autonomía política, ya que siempre estará subordinada al poder central en lo específico, solo pudiendo generar políticas en lo general.
2. **Autonomía Administrativa:** La capacidad de los GAD para gestionar sus recursos y estructuras internas se encuentra condicionada por normativas impuestas desde el nivel central, a través de las leyes ordinarias o regulares que generan restricciones que limitan la libertad de los GAD para implementar políticas administrativas locales que respondan a las

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización

necesidades específicas de sus comunidades de acuerdo a su propia identidad y decisión popular (COOTAD, 2010, art. 5).

3. **Autonomía Financiera:** A pesar de que la Constitución otorga a los GAD la facultad de administrar sus recursos, en la práctica, dependen en gran medida de las transferencias económicas del gobierno central, esta dependencia financiera reduce significativamente su autonomía, obligándolos a alinearse con las políticas y prioridades del Estado (COOTAD, 2010, art. 5). Debiendo esperar que el Estado asigne los recursos económicos para que puedan “administrarlos” siempre que vayan enfocados en los lineamientos específicos de las leyes nacionales.
4. **Autonomía Legislativa:** Los GAD tienen la facultad de auto regularse y según el COOTAD tienen la capacidad de dictar normas generales, es decir no pueden variar de las directrices dictadas por las leyes nacionales dictadas a través de la Asamblea Nacional (COOTAD, 2010, art. 7). Esto se traduce en una limitación de gestión interna, ya que no puede autoregularse parlamentariamente, sino que sus decisiones no pueden desviarse de la legislación nacional, a diferencia de lo que ocurre en estados federados que pueden oponerse a cumplir leyes federales en ámbitos de la administración local, sin soslayar derechos humanos.

La autonomía que proclama la Constitución es más teórica que práctica, en realidad, los GAD operan bajo un modelo de desconcentración del poder central, donde las decisiones clave y el control sobre los recursos aún residen en el gobierno nacional, este modelo impide que los GAD desarrollen plenamente sus capacidades para gestionar de manera independiente su territorio y recursos, lo que los convierte en meros ejecutores de las políticas estatales, muestra de esta dificultad técnico-jurídica es el hecho de que después de 16 años todavía no se han creado las Regiones Autónomas de las que manda la Constitución, y ante, para poder identificar el sistema propio de gobierno de los GAD, debemos considerar lo siguiente:

1. **Desconcentración vs. Descentralización:** La diferencia fundamental entre estos conceptos radica en el grado de independencia y autogobierno. Mientras que la descentralización implica una transferencia real de poder y competencias, la desconcentración simplemente delega funciones administrativas sin otorgar autonomía real. En Ecuador, los GAD se asemejan más a un modelo desconcentrado, ya que carecen de la libertad necesaria para tomar decisiones independientes.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización

2. **Dependencia del Gobierno Central:** La continua dependencia de los GAD del financiamiento y directrices del gobierno central refuerza la idea de que estos gobiernos no son verdaderamente autónomos. Esta dependencia limita su capacidad para responder a las necesidades locales de manera efectiva y oportuna, perpetuando una estructura de poder centralizado.

Nuestra investigación demuestra que la función legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en Ecuador, aunque reconocida constitucionalmente, se enfrenta a múltiples limitaciones prácticas y normativas, entre los principales hallazgos se identifican:

Limitación por jerarquía normativa: El principio de jerarquía, establecido en la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), obliga a los GAD a que sus normativas se ajusten a la legislación nacional, lo cual reduce su autonomía. Esto significa que, aunque puedan emitir ordenanzas locales, estas no deben contravenir leyes nacionales, limitando su capacidad de acción en temas de interés local (Constitución de la República del Ecuador, 2008; COOTAD, 2010).

Dependencia financiera del gobierno central: La autonomía financiera es esencial para una gestión autónoma efectiva, pero en Ecuador, los GAD dependen en gran medida de transferencias del gobierno central, limitando así su capacidad para implementar políticas locales de manera independiente. Esto condiciona su capacidad para abordar problemas específicos de sus jurisdicciones (Cruz-Piza, 2020).

Conflictos en competencias concurrentes: La coexistencia de competencias exclusivas y concurrentes crea ambigüedades que han derivado en conflictos interinstitucionales. En áreas como la protección ambiental, donde la competencia es compartida, los GAD han enfrentado impugnaciones de normativas por invasión de competencias estatales. Esta situación limita la autonomía práctica de los GAD al legislar en áreas donde la coordinación con el Estado central es compleja (González et al., 2021). Además que, los resultados de esta investigación revelan una tensión constante entre el marco autónomo establecido en la Constitución y las restricciones prácticas impuestas a los GA, ya que, aunque se les reconoce formalmente autonomía política, administrativa y financiera, en la práctica, los GAD operan bajo un modelo de desconcentración, más especializado, que lo único que permite es una desconcentración del poder en un solo organismo, acercando el Estado a los territorios más alejados de las ciudades principales, y esto se debe principalmente a las siguientes limitaciones:

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización

- La supremacía del marco normativo nacional, que regula la función legislativa de los GAD y limita su capacidad para abordar problemáticas locales sin supervisión o intervención del gobierno central (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Esto se define en el hecho de que todos los GAD no solo se deben a la constitución como marco base de sus ordenamientos, sino que se deben a las leyes que regulan todo el territorio nacional.
- La dependencia financiera de las transferencias estatales es un factor que restringe la independencia de los GAD, ya que, sin recursos propios suficientes, estos deben alinearse con las prioridades del gobierno central para asegurar los fondos necesarios para sus proyectos (Pérez Royo, 1997).
- Además, la confusión en competencias concurrentes, ha resultado en conflictos jurídicos y administrativos, afectando la capacidad de los GAD para legislar en áreas de relevancia local, obstaculizando la implementación de políticas locales individuales aplicadas a la identidad de cada territorio, que por la característica de Ecuador es muy diversa culturalmente.

Estos hallazgos sugieren que, si bien Ecuador tiene un marco normativo que declara la autonomía de los GAD, en la práctica esta autonomía es limitada, siendo solo un sistema de gobierno desconcentrado y no autónomo propiamente dicho, visibilizándose la dificultad de una dependencia del gobierno central que no pertenece a ningún sistema autónomo pleno, y en lugar de una descentralización efectiva se evidencia en la necesidad de una mayor autonomía tanto en la capacidad gobierno, legislación local y la administración de recursos propios de cada GAD dentro del territorio en el que se ejerce funciones. Sumándose la dependencia económica; esto ha devengado en que, en Ecuador en varias ocasiones los alcaldes hayan tenido que protestar por la falta de asignación de recursos (Diario El Universo, 2023), lo cual contradice en la práctica la autonomía financiera, situación similar sucede en el ámbito legislativo y político.

Conclusiones

Luego de haber estudiado la problemática planteada, con los resultados obtenidos, podemos determinar que las siguientes conclusiones:

Autonomía limitada: A pesar del reconocimiento constitucional de la función legislativa de los GAD, el principio de jerarquía y la supervisión estatal restringen su capacidad de autogobierno. Las ordenanzas locales deben respetar las leyes nacionales, limitando su autonomía en áreas de competencia exclusiva del Estado.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización

Dependencia del gobierno central: La autonomía financiera de los GAD se ve comprometida debido a su dependencia de las transferencias estatales. Esta dependencia limita la capacidad de los GAD para responder a las necesidades locales de manera autónoma.

Conflictos en áreas concurrentes: La falta de claridad en la delimitación de competencias concurrentes crea conflictos que afectan la autonomía práctica de los GAD, dificultando su capacidad de legislar y regular en áreas de importancia local.

Normativa: No existe una autonomía legislativa plena para los GAD en Ecuador, aunque la Constitución les otorga facultades normativas, estas se encuentran subordinadas a la normativa nacional y al control estatal, por lo que, para avanzar hacia una descentralización efectiva, sería necesario reformar el marco legal para asegurar una mayor independencia legislativa y financiera de los GAD.

Identidad Política: El término de autonomía que otorga la constitución a los GAD del Ecuador, no tiene relación plena con la autonomía existente en los gobiernos federalizados, ya que, en la práctica solo hay una desconcentración del aparato de gobierno central, sin otorgar autonomía plena, inclusive el termino desconcentrado está alejado de ser así en la práctica, toda vez que, cada ámbito de la administración de Gobierno en los GAD depende de la asignación central tanto de recursos como del sistema legislativo, solo otorgándole una administración territorial en base a las directrices dispuestas desde el gobierno central.

Finalmente, a la luz de lo analizado podemos concluir que los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador no tienen autonomía plena, ni se parece a la autonomía que otorga a los gobiernos seccionales en los gobiernos federales, sino que, podemos decir con toda seguridad que en Ecuador la estructura territorial de gobierno no tiene autonomía plena, y el tipo de Estado no es Regional ni Federal, sino que, Ecuador tiene el sistema del Estado es Unitario con Descentralización Especializada.

Referencias

1. Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de Octubre de 2010. <https://doi.org/https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4082-suplemento-al-registro-oficial-no-303.html>

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización

2. Constitución de la República del Ecuador. (2008). Asamblea Constituyente. Registro Oficial 449. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449.html>.
3. Cruz-Piza, I. A. (2020). Los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador. *Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, No. 3(Extra 3), 721. <https://doi.org/https://doi.org/10.35381/racji.v5i3.1102>
4. Diario El Universo. (6 de noviembre de 2023). ‘Aún no nos han transferido, queremos que nos paguen’: alcaldes y funcionarios marchan en Guayaquil para exigir asignación presupuestaria al Gobierno. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/aun-no-nos-han-transferido-queremos-que-nos-paguen-alcaldes-y-funcionarios-marchan-en-guayaquil-para-exigir-asignacion-presupuestaria-al-gobierno-nota/>
5. Estado, J. d. (1980). Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. *Boletín Oficial del Estado*. <https://doi.org/https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-21166>
6. Ferran, R. (2008). La Constitución de 1978 y las autonomías de España. En A. D. Internacional, *Descentralización y autonomías: Hacia una reforma democrática para Ecuador* (pág. 195). International Institute for Democracy and Electoral Assistance International IDEA.
7. Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, M. (2014). Marco Conceptual para la Ordenación Territorial y Reflexiones sobre el Proceso Ecuatoriano en la Materia. IX SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION TERRITORIAL. https://doi.org/https://www.sndu.org/ponencias/panel1/D_Gomez_Orea.pdf
8. González, M., Cal y Mayor, A. B., Marimán, J., Ortiz-T., P., & Funaki, R. (2021). Introducción. En M. González, A. B. Cal y Mayor, J. Marimán, P. Ortiz-T., & R. Funaki, *Autonomías y Autogobierno en la América Diversa* (1 ed., pág. 692). Quito: Universitaria Abya-Yala.
9. Leyva Botero, S., & Sanabria-Pulido, P. (2024). La descentralización administrativa: un modelo débil y politizado. En A. Gómez-Velásquez, A. Torres García, A. Hurtado Rendón, C. E. Tamayo Tobón, C. Segura Garcia, G. F. Caicedo Esper, . . . S. Leyva Botero, *Descentralización y autonomía territorial El camino hacia adelante* (pág. 46). Universidad EAFIT.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización

<https://doi.org/https://www.eafit.edu.co/escuelas/economiayfinanzas/valorpublico/Documents/Descentralizaci%C3%B3n%20y%20autonom%C3%ADa%20territorial.pdf>

10. Perez Royo, J. (1997). Formas de Estado, el Estado Federal. En J. Perez Royo, Concepto de Derecho Constitucional (pág. 787). Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.
11. Pérez Rubalcaba, A. (2013). El federalismo y la Constitución Española. Revista Sistema(220), 307. <https://doi.org/https://www.fundacionsistema.com/wp-content/uploads/2015/05/TC220.pdf>
12. Senado, C. d. (1978). Constitución Española. Cortes Generales. <https://doi.org/https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
13. Sentencia No. C-054-23; expediente D-14817. (2023, 08 de marzo). Corte Constitucional de Colombia (Reyes Cuartas, Fernando). <https://acortar.link/InLOy6>.

©2025 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).