

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Jurisprudencia

**La limitación financiera de los gobiernos autónomos
descentralizados parroquiales**

Paola Mayuri Chicaiza Simbaña

Jurisprudencia

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito
para la obtención del título de Abogado

Quito, 9 de abril de 2021

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Paola Mayuri Chicaiza Simbaña

Castillo Código: 00130878

Cédula de identidad: 1721557674

Lugar y fecha: Quito, 09 de abril de 2021

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETHeses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETHeses>.

LA LIMITACIÓN FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PARROQUIALES¹

THE FINANCIAL LIMITATION OF THE DECENTRALIZED AUTONOMOUS PARISH GOVERNMENTS

Paola Mayuri Chicaiza Simbaña²
pmchicaiza@estud.usfq.edu.ec

RESUMEN

Los gobiernos autónomos descentralizados han sido dotados por la Constitución de una autonomía política, administrativa y financiera, sin embargo, a pesar de lo prescrito por la norma los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales no cuentan con una autonomía financiera, son dependientes del presupuesto asignado por el Estado, situación que conlleva a la vulneración de los derechos de los habitantes de las parroquias. Por consiguiente, el presente trabajo busca demostrar a través de un análisis de la normativa la limitación a la autonomía financiera de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, así como la vulneración de los derechos de sus pobladores a causa de dicha limitación.

PALABRAS CLAVE

Autonomía, descentralización, limitación financiera, recursos, dependencia

ABSTRACT

The decentralized autonomous governments have been endowed by the Constitution with political, administrative and financial autonomy, however, despite what is prescribed by the norm, the decentralized parochial autonomous governments do not have financial autonomy, they are dependent on the budget assigned by the State, a situation that leads to the violation of the rights of the inhabitants of the parishes. Therefore, the present work seeks to demonstrate through an analysis of the regulations the limitation to the financial autonomy of the decentralized parochial autonomous governments, as well as the violation of the rights of its inhabitants due to said limitation.

KEYWORDS

Autonomy, decentralization, limitation financial, resources, dependence

Fecha de lectura: 13 de mayo de 2021

Fecha de publicación: 13 de mayo de 2021

¹ Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Juan Pablo Aguilar.

² © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a los dispuesto en esas Políticas. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. - 2. BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LOS GOBIERNOS PARROQUIALES- 2.1. LA REGULACIÓN DE LAS JUNTAS PARROQUIALES. - 3. LA IMPORTANCIA DE LA AUTONOMÍA Y LA DESCENTRALIZACIÓN - 4. GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PARROQUIAL – 4.1 FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS PARROQUIALES. – 4.2 COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS PARROQUIALES– 4.3 ATRIBUCIONES DE LOS GOBIERNOS PARROQUIALES. - 5.- PRESUPUESTO ANUAL ASIGNADO A LOS GOBIERNOS PARROQUIALES Y LOS RECURSOS PROPIOS DE LA GESTIÓN. – 5.1 LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REMBOLSABLE. - 5.2 LA CAPACIDAD Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LOS GOBIERNOS PARROQUIALES. - 5.3 VULNERACIÓN DE DERECHOS. – 6. PROPUESTA PARA ALCANZAR LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PARROQUIALES, – 7. CONCLUSIONES.

1. Introducción.

Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales constituyen el nivel más pequeño dentro de la organización territorial. A diferencia de los otros niveles de gobierno provincial, regional y municipal, el gobierno autónomo descentralizado parroquial no tiene financiamiento propio, sino que depende completamente del presupuesto general del Estado y de los otros niveles de gobierno.

Para el financiamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, el código orgánico de organización territorial prescribe en su artículo 192 con relación a los porcentajes del presupuesto del Estado que "[...] participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento 10% de los ingresos no permanentes [...]"³. De ahí que, para la asignación presupuestaria a cada gobierno autónomo descentralizado parroquial y para los otros niveles de gobierno, se deba realizar el cálculo basado en los criterios constitucionales que prescribe el COOTAD en su artículo 192, es así como se designa a las juntas parroquiales un montó del 6 por ciento.

³ Artículo 192, Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y descentralización [COOTAD], R.O. Suplemento 303, de 19 de octubre de 2010, reformado por última vez R.O. 354 de 21 de diciembre de 2020.

El presupuesto anual que se les designa a las juntas parroquiales representa el financiamiento más sobresaliente para cumplir con los objetivos planteados, esto es un problema, ya que se ven limitados y tienden a depender en su mayoría del presupuesto anual y de la colaboración y coordinación con otros niveles de gobiernos autónomos descentralizados. A pesar de que en la Constitución en su artículo 238 prescribe que “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera”⁴.

Dicho esto, el presente trabajo tiene como objeto demostrar que los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales no gozan de una autonomía financiera como lo establece la Constitución, el trabajo será estructurado en primer lugar por una breve reseña histórica de los gobiernos parroquiales, posteriormente se analizará las funciones, atribuciones, competencias de los GAD parroquiales, y finalmente se buscará plantear una propuesta para desarrollar la autonomía financiera de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales.

2. Breve reseña histórica de los Gobiernos Parroquiales.

Para comprender el desarrollo que ha ido obteniendo las parroquias a lo largo de la historia de la República del Ecuador es necesario indagar en sus inicios. En el año 1830 el Ecuador se separa de la Gran Colombia, y en su primera carta constitucional se establece la organización territorial, es así que el artículo 53 manifestaba que "El territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias [...]"⁵, el artículo prosigue y alude a la creación de una ley especial que organizara el régimen interior la misma que asignara atribuciones a los funcionarios, en consecuencia son acciones que representaran el camino para el desarrollo de las juntas parroquiales.

La ley que se menciona en la primera carta constitucional, es la ley de Régimen Municipal de 1830, la cual únicamente hace alusión a las parroquias al tratar las atribuciones de los consejos, así en el literal 11 del artículo 5 se establece como una de las atribuciones del consejo, la elección anual del teniente de las parroquias que deben ser comunicadas al gobernador de la provincia⁶. Si bien a partir de los inicios de la república ecuatoriana ya se hacía alusión a las parroquias, estas se encontraban supeditada al gobierno central.

⁴ Artículo 238, Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008.

⁵ Artículo 53, Constitución Política del año 1830, R.O. N/D del 14 de junio de 1830.

⁶ Artículo 245, Ley de Régimen Municipal, R.O. N/D del 25 de septiembre de 1830, codificada, R.O. N/D 14 de noviembre de 1933.

En el año 1945 la Constitución, en su artículo 106 prescribe sobre la presencia de un Consejo Parroquial en cada parroquia, y que este se encargara según lo establece el artículo 107 “En atender al mejoramiento de los servicios públicos de la parroquia, procurar la realización de obras públicas parroquiales, trabajar por la cultura popular [...] entre otros”⁷. Hasta el año de 1967 no se había presentado cambios sustanciales en el régimen de las parroquias, sino hasta la entrada en vigencia de la Constitución del mismo año que comienza a marcar una línea más extensa en el proceso de las parroquias, primero en el título XI del artículo 245, el cual trata expresamente a la “autonomía tanto económica como administrativa de los consejos provinciales, municipales, así como de las juntas parroquiales”⁸, y en el artículo 246 literal 3 que trata la manera en que se establecerá las rentas básicas, específicamente al impuesto predial rústico y su destinación a las parroquias rurales⁹.

En la Constitución de la república del Ecuador en el año 1998, se integran grandes avances en el proceso de Descentralización con la autonomía del régimen seccional de las juntas parroquiales¹⁰, así en el título XI artículo 225 de la Constitución anteriormente mencionada se realza la importancia de la descentralización y desconcentración, “[...] para un desarrollo armónico del país”¹¹, y a su vez el artículo 235 que prescribía la conformación de la junta parroquial mediante elección popular¹². La consecuencia de los avances presentados por la Constitución de 1998 es la creación de la Ley orgánica de las juntas parroquiales rurales del año 2000, en la que se va a desarrollar la forma y dirección en que se deben encaminar las parroquias; enfatizando que la Constitución de 1998 ya había elevado a las juntas parroquiales al nivel de gobiernos autónomos descentralizados.

2.1.- La regulación de las juntas parroquiales.

El 28 de septiembre del 2008 se aprobó la Constitución y en su artículo 3 numeral 6 prescribe como deber primordial del estado, “[...] promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomía y descentralización”¹³. Si bien, la Constitución del 2008 es conocida como garantista y novedosa, cabe resaltar que algunos de sus artículos mantienen las ideas centrales de la Constitución de 1998 respecto al régimen de las parroquias, como la división en regiones,

⁷ Artículos 106 y 107, Constitución de la República del Ecuador. R.O. 228, 06 de marzo de 1945.

⁸ Artículo 245, Constitución política de la República del Ecuador, R.O. N/D, 25 de mayo de 1967.

⁹ Ver, Artículo 246, Constitución política de la República del Ecuador, 1967.

¹⁰ Ver, Constitución política de la República del Ecuador, R.O. 1, 11 de agosto de 1998.

¹¹ Artículos 225, Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

¹² Ver, Artículo 235, Constitución Política de la República del Ecuador de 1998.

¹³ Artículo 3, Constitución de la República del 2008.

provincias, cantones y parroquias rurales que es de fundamental importancia al tratar la descentralización.

El cambio que sí se llevó a cabo fue sobre la descentralización en la que la Constitución de 1998 prescribía que, "[...] La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla"¹⁴, es decir, solo sería obligatoria cuando haya de por medio una solicitud y una capacidad lo suficientemente sólida para asumir dicha responsabilidad, mientras que, en la Constitución del 2008 en su artículo 3 numeral 6 prescribe "[...] promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomía y descentralización [...]"¹⁵, como se puede observar la descentralización deja de ser un proceso de solicitud-opcional y forma parte de los deberes primordiales del Estado para garantizar el desarrollo territorial, es así que las competencias pasan hacer asumidas directamente e independientemente de si quieren asumir las juntas parroquiales, o si la competencia aporta o no un real avance para el territorio, o si el GAD parroquial cuenta con los medios financieros para cumplir a cabalidad con la competencia que le es asignada, simplemente deben ser asumidas y gestionadas por las juntas parroquiales.

Con el fin de unificar en un solo cuerpo legal todo lo relacionado con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, se publicó en el 2010 el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y descentralización, en siglas COOTAD hasta la fecha se han realizado múltiples reformas, uno de sus aportes más grandes fue la asignación presupuestaria de los recursos del estado a los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados.

Así también, en el artículo 313 de la ley ya citada prescribe la importancia de que exista una sociedad con carácter nacional de cada nivel de gobierno, esta será de derecho público, tendrá personería jurídica y una autonomía administrativa como financiera¹⁶. Una vez que se haya aprobado el estatuto, este debe ser publicado en el registro oficial, es así como el 15 de agosto del 2011 se publican los estatutos de la CONAGOPARE, entidad que se encuentra vigente y en constante colaboración con los distintos gobiernos autónomos descentralizados parroquiales que forman parte de su asociación.

¹⁴ Artículo 226, Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

¹⁵ Constitución de la República del 2008, Artículo 3; Registro Oficial 449 del 20 de octubre del 2008.

¹⁶ Ver, Artículo 313, COOTAD.

Por un lado, la ley orgánica de las juntas parroquiales recogía los principios, atribuciones, competencias y en general toda la organización de las juntas parroquiales y de las asambleas, formando una base consolidada para los lineamientos futuros de los gobiernos parroquiales. Mientras que el COOTAD presento avances principalmente en la asignación del presupuesto, con porcentajes definidos basados en los recursos permanentes y no permanentes del Estado, así como la aplicación de criterios constitucionales para la asignación presupuestaria individual a cada GAD¹⁷.

3. La importancia de la autonomía y la descentralización.

La organización territorial del estado que prescribe la Constitución del 2008, determina en su Título V, artículo 238 que se "[...] constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales [...]"¹⁸. Tanto en la Constitución como en el COOTAD, se establece que gozarán de autonomía política, administrativa y financiera; encaminados en los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad territorial, integración y participación, que establece la constitución para todos los niveles de gobiernos autónomos descentralizados¹⁹.

El fortalecimiento de la autonomía y de la descentralización representa el cumplimiento de los deberes primordiales del Estado planteados por la Constitución del 2008²⁰, la descentralización en el Ecuador se entiende como un sistema de transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias exclusivas que se determina en el COOTAD y por la asignación de otras competencias por parte del Estado a los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados²¹.

El Consejo Nacional de Competencias es el encargado de regular, planificar, coordinar, gestionar y transferir las competencias, en el marco del Plan Nacional de Descentralización, los GAD forman parte importante en el desarrollo del Estado ecuatoriano, tanto a nivel social como territorial. En el boletín 030 emitido por CNC siglas de Consejo Nacional de Competencias, expone en el apartado final del boletín que "El Ecuador ya cambiado y la descentralización es irreversible [...]"²².

¹⁷ Ver, Artículo 192 COOTAD.

¹⁸ Artículo, 238, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

¹⁹ Ver, Artículo 238.

²⁰ Ver, Artículo 3, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

²¹ Ver, Artículo 313, COOTAD.

²² Boletín de prensa DCS-CNC-030-2017, fecha de publicación, 26 de julio del 2017.

Es así como, el autor Lautaro Ojeda, al respecto de la descentralización manifiesta que “se debe buscar principalmente la distribución equilibrada y democrática de la centralidad, es decir del poder al interior del Estado”²³. Los diferentes procesos de descentralización que se han encaminado en América del sur están estructurados en un marco histórico y de múltiples realidades, tanto sociales como financieras, en el caso del Ecuador el doctor Lautaro Ojeda asevera que:

[...] los argumentos más reiterados que se presentaron en el Estado ecuatoriano para reclamar la reforma son la crisis, es el prestigio [...], la pérdida paulatina de la capacidad económica, política y administrativa [...]²⁴.

Por otra parte, el COOTAD con relación a la descentralización establece en su título 1 referente a principios generales que “[...], se desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias [...]”²⁵, buscando de esta forma otorgar a los distintos niveles de gobiernos descentralizados competencias y cumplir con el papel de la descentralización que manifiesta la Constitución.

Las parroquias al formar un nivel de gobierno autónomo descentralizado como lo establece la Constitución, deben de gozar de una autonomía política, administrativa y financiera. Para comprender el alcance de la autonomía ya mencionada, es importante entender la palabra autonomía que en reiteradas ocasiones se menciona en la Constitución como en el COOTAD. La palabra autonomía proviene del griego "*αυτονομία*" dentro de las cinco definiciones que plantea la Real Academia Española según el contexto, la definición que interesa al presente análisis es:

[...]la potestad que dentro de un Estado tienen los municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propio²⁶.

Así también, la autora Regina Polo Martín tras su análisis profundo de la palabra autonomía expone que en el año 1936 hay una variación importante en el diccionario de la lengua castellana, introduciendo la palabra política a las posteriores definiciones de autonomía, manifestando que es "la potestad que dentro del estado pueden gozar municipios,

²³ Lautaro Ojeda Segovia, *Balance comparativo de la descentralización de los países de la comunidad Andina*; (Quito: Edición primera Flasco sede Ecuador, 2003), 30.

²⁴ Id., 68.

²⁵ Artículo, 1, COOTAD.

²⁶ “Real Academia Española”; acceso el 12 de marzo de 2021, <https://dle.rae.es/autonom%C3%ADa>.

provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares [...]”²⁷. Al ser un término interconectado con la palabra política, el alcance de la autonomía se ve supeditada por los contextos políticos que rodean los diferentes momentos y circunstancias de un determinado país.

De igual manera, el autor José Luis Carro Fernández Valmayor manifiesta respecto a la autonomía que:

[...] se está aludiendo a la potestad del ente de darse un ordenamiento jurídico propio que se inserte en un ordenamiento originario a través del reconocimiento de este como tal [...]”²⁸.

Es así que, deduciendo de lo expuesto del autor y de las definiciones dadas, la autonomía forma parte del eje principal para el cumplimiento cabal de los intereses tanto estatales como el de los gobiernos descentralizados, aclarando que debe ser en el marco del respeto a la Constitución sin que esto signifique una autonomía supeditada.

Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales como ya se revisó se les garantiza de una autonomía política, administrativa y financiera; que se encuentran reconocidos por la Constitución, y su deber principal es cumplir con los objetivos planteados frente a las necesidades de sus pobladores. Es así que el COOTAD reafirma lo establecido en la Constitución en su título I artículo 1 referente a los principios generales en donde prescribe que se "establece la organización administrativa [...] en el territorio: [...], con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera [...]”²⁹.

Tanto la descentralización como la autonomía representa el fortalecimiento de la democracia, es así que en artículo 3 de la Constitución se prescribe como un deber primordial del estado promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización³⁰, proceso de desarrollo que se realiza a través de los diferentes niveles de gobierno autónomos descentralizados, tras desplegar la concentración política, administrativa y financiera del Estado, en la búsqueda de

²⁷ Regina Polo Martín, *Centralización, Descentralización y Autonomía en la España Constitucional. Su gestación y evolución conceptual entre 1808 y 1936*, (España: Editorial Universidad Carlos III de Madrid, 2014), 19.

²⁸ José Luis Carro Fernández Valmayor, "El debate sobre la autonomía municipal", (revista de administración pública, Núm. 147, 1998), 62.

²⁹ Artículo 1, COOTAD.

³⁰ Ver, Artículo 3, Constitución de la República del Ecuador 2008.

un desarrollo equitativo territorial, principalmente en la participación y asignación de los recursos del presupuesto general del Estado.

4. Gobierno autónomo descentralizado parroquial.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los distintos niveles de organización territorial que determina el artículo 10 del COOTAD, en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales³¹, no hay diferencias una con otras, todos los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales tienen una naturaleza jurídica de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. En lo referente a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, el artículo 63 de la ley ya citada previamente prescribe que:

[...] Estarán integrados por los órganos previstos en este Código para el ejercicio de competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural será la cabecera parroquial prevista en la ordenanza cantonal de la creación de la parroquia rural³².

4.1- Funciones de los gobiernos parroquiales.

Para el ejercicio de los gobiernos autónomo descentralizados el COOTAD prescribe en su artículo 29 la realización a través de tres funciones integradas³³, tales como:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización
- b) De ejecución y administración
- c) De participación ciudadana y control social

Cabe recalcar que las juntas parroquiales tienen facultades reglamentarias más no legislativas, como lo establece la Constitución en su artículo 240, viéndose limitada su capacidad de actuación a su facultad reglamentaria. Las funciones que el gobierno autónomo descentralizado parroquial deben llevar a cabo para cumplir con los objetivos planteados por las parroquias son amplias, y tales funciones se encuentran prescritas en el artículo 64 del COOTAD y son:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial para garantizar el buen vivir a través de la implementación de política públicas parroquiales.
- b) Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio.

³¹ Ver, Artículo 10, COOTAD.

³² Artículo 63, COOTAD.

³³ Ver, Artículo, 29, COOTAD.

- c) Implementar un sistema de participación ciudadana el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial.
- d) Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial, y realizar en forma permanente el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas
- e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley.
- f) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos y propiciar la organización de la ciudadanía en la parroquia.
- g) Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados.
- h) Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos.
- i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad.
- j) Prestar los servicios públicos que les sean expresamente delegados o descentralizados con criterios de calidad, eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad previstos en la Constitución.
- k) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias.
- l) Promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial en mingas o cualquier otra forma de participación social, para la realización de obras de interés comunitario.
- m) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias.
- n) Implementar planes y programas destinados a la prevención integral del fenómeno socioeconómico de las drogas, conforme con las disposiciones legales sobre esta materia y en el marco de la política nacional; y.
- o) Las demás que determine la Ley³⁴.

Un punto fundamental a recalcar es que los GAD parroquiales como ya se mencionó tienen facultades reglamentarias, y son esas facultades con las que se debe llevar a cabo todas las funciones que se les designan, hay algunas funciones que requieren de una intervención más profunda, como en el caso del literal (d) y para eso se necesita de la facultad legislativa que permita a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales implementar de mejor manera las funciones que se les confiere, sin embargo el artículo anteriormente mencionado no ha establecido ninguna solución al respecto.

4.2- Competencias de los gobiernos parroquiales.

El código orgánico de organización territorial, prescribe en el artículo 113 que las competencias "Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector, se ejercen a

³⁴ Artículo 240, COOTAD.

través de facultades y son establecidas por la Constitución y la ley"³⁵. Las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales se encuentran prescritos en el artículo 65 del COOTAD, tales son:

- a) Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales buscan trabajar en el desarrollo de la parroquia en coordinación con otros gobierno e instituciones del sector público en un marco de respeto por la diversidad,
- b) Intervienen en lugares públicos como los parques, calles, plazas entre otros en conjunto con las autoridades correspondientes tomando en cuenta el plan de desarrollo que se encuentra en el presupuesto participativo anual-
- c) Los gobiernos parroquiales no tienen competencias sobre vías, pero son quienes ayudan a gestionar junto a la comunidad y al gobierno provincial la construcción y mantenimiento de las vías rurales.
- d) Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales buscan incentivar en la preservación de la biodiversidad y la protección del medio ambiente, así como también al desarrollo de actividades productivas comunitarias mediante múltiples mecanismos a través de talleres cursos, campañas informativas, mensajes a la comunidad entre otros.
- e) Otras de las competencias es dirigir y administrar los diferentes servicios públicos que les sean delegados por otros niveles de gobierno.
- f) El gobierno parroquial es el encargado de promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales con el carácter de organizaciones territoriales de base.
- g) Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales gestionan la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias y
- h) Son los encargados de vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos³⁶.

De acuerdo al artículo 3 literal (c) del COOTAD, referente a principio de coordinación y corresponsabilidad, en el cual prescribe que:

[...]Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía [...], se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada [...]. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos³⁷.

Sin embargo, los diferentes mecanismos de cooperación que se puedan acordar, según prescribe el artículo son voluntarios de llevar a cabo y no obligatorios, situación que representa un marco de actuación limitada de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, ya que si no logran acordar un mecanismo de cooperación con los otros niveles de gobierno para llevar a cabo el ejercicio de sus atribuciones o para la gestión de sus

³⁵ Artículo 113, COOTAD.

³⁶ Artículo 65, COOTAD.

³⁷ Artículo 3, COOTAD.

competencias, quedarían supeditados al tiempo de espera hasta lograr realizar un acuerdo con los otros niveles de gobierno, esto porque no cuentan con mecanismos financieros más amplios como si lo tiene el gobierno autónomo descentralizado municipal para ejecutar diversos proyectos.

Las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales son en su mayoría de coordinación que se debe llevar a cabo con las diferentes instituciones y niveles de gobiernos autónomos descentralizados para el cumplimiento de sus objetivos, así lo expone la resolución No, 0005 del CNC:

[...] los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, les faculta la planificación y gestión parroquial [...], mantener la coordinación necesaria con los demás niveles de gobierno para garantizar el ejercicio adecuado de la competencia³⁸.

Tras el estudio de los GAD parroquiales en el informe anual de descentralización, alusivo a la perspectiva de la definición de competencias que tienen las autoridades parroquiales han manifestado que “las competencias tienen un tinte más político que técnico, siendo los principales afectados al no tener competencias que permitan cubrir las demandas [...]”³⁹. En otras palabras, la transferencia de competencias ha presentado ciertas limitaciones como lo expone el autor Baroja en su análisis la autonomía que necesita el Ecuador, al referirse:

[A] la falta de información económica financiera territorializada, que conduce a discutir la transferencia de competencias en el vacío, sin saber a ciencia cierta los recursos (financieros, materiales tecnológicos)⁴⁰.

Dado lo expuesto, para graficar la situación real de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, cabe detallar el presupuesto que se les designa para la ejecución de algunas de las competencias tomando como modelo al gobierno autónomo descentralizado parroquial de Nayón, es así que en su rendición de cuentas del año 2019 expone el siguiente informe⁴¹:

³⁸ Resolución No 005 del Consejo Nacional de Competencias año 2014. Registro Oficial 84 de 21 de septiembre de 2017.

³⁹ Informe anual de descentralización, Consejo Nacional de Competencias, (octubre del 2020), 71.

⁴⁰ Gustavo Baroja, *La autonomía que necesita el Ecuador*, (Quito, revista de análisis político, la tendencia, año 2006), 10.

⁴¹ Rendición de cuentas del año fiscal 2019, Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Nayón, acceso: 12 de marzo del 2021, https://www.nayon.gob.ec/media/docs/rendicion_cuentas_2019.pdf.

- Para la intervención en lugares públicos, (objetivo del GAD mantener 5 parques por año), asignación de \$ 25,192.34
- Servicios públicos \$ 2,044,00, no obstante, según lo presentado por el GAD el nivel de ejecución del presupuesto como de la ejecución física quedaron en números rojos al no cumplirse con el plan establecido por el GAD.
- Para la promoción de diversos espacios artísticos (interculturalidad) \$ 33,902.96

Como se puede observar de la rendición de cuentas del GAD de Nayón, las competencias necesitan de una asignación alta del presupuesto, mismas que no pueden ser solventadas por los ingresos que son obtenidos por la directa gestión del gobierno parroquial en sus territorios, ya que dichas obtenciones de recursos resultan irrisorias para la ejecución de las competencias, encontrándose en la necesidad de depender de las asignaciones del Estado, de los acuerdos con diversas instituciones y de los otros niveles de gobiernos autónomos descentralizados.

Al igual que el GAD anteriormente mencionado, el gobierno autónomo parroquial Atahualpa con base en el cumplimiento de sus competencias ha presentado diversos problemas, causados principalmente por la falta de recursos, es así que expone lo siguiente⁴².

Competencia	Recursos	Problemas
1.- En el cumplimiento de revitalizar la identidad cultural, costumbre y tradiciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión directa del GAD \$ 28.994,62 • De la inversión por Cogestión aproximadamente de \$600,00 	El principal problema que enfrenta, según palabras del GAD es la falta de recursos, causados al ser un año de transición y la ausencia de participación de la comunidad.
	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión por parte del GAD \$0,00 	Falta de recursos económicos y de una base de

⁴² Rendición de cuentas del año fiscal 2019, Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Atahualpa, acceso: 12 de marzo del 2021, <https://atahualpahabaspamba.gob.ec/pichincha/rendicion-de-cuentas-2019/>.

2.- Promover la conservación del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión por cogestión aproximadamente de \$2000,00 	datos beneficiarios de suministros agropecuarios.
3.- Promover los derechos de los adultos mayores, protección y cuidado de niños menores de 3 años	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión por parte del GAD, \$ 120.057,57 • Inversión por cogestión \$ 1000,00 	Incumplimiento en los plazos de desembolso por parte del MIESS.

Es así, que de lo expuesto se puede observar que las asignaciones proyectadas para dar cumplimiento a las competencias que le son asignadas al GAD son insuficientes, otro de los problemas que presenta es la falta de designación oportuna de recursos en el caso particular del GAD por parte del MIESS quien no había designado oportunamente los recursos dificultando el cumplimiento de las competencias. En torno a los ingresos del GAD dejando por fuera los aportes por parte del Estado, manifiesta haber obtenido el valor de 225.00 en razón de la ocupación de lugares públicos, el valor de \$ 7,263.33 por otros servicios técnicos y especializados y de otros no especificados el valor de \$ 222.22⁴³, si bien son un gran aporte para el GAD la obtención de los recursos mencionados no dejan de ser exiguos para dar cumplimiento a todas las responsabilidades que tienen frente a sus habitantes.

4.3- Atribuciones del gobierno parroquial:

Según lo que reza el artículo 66 del COOTAD la junta parroquial es el órgano de gobierno de la parroquia rural, se encontrará formado por vocales elegidos por votación popular, entre los cuales el más votado presidirá, con voto dirimente, para la dignidad de vicepresidente se deberá tener en cuenta los criterios de equidad y paridad de género⁴⁴.

Una vez conformada la junta parroquial las atribuciones que se le designa se encuentran en el artículo 67, algunas de las atribuciones que se establece en el artículo ya mencionado son:

⁴³ Id, Rendición de cuentas del año fiscal 2019, del Gobierno Autónomo Descentralizado Atahualpa.

⁴⁴ Ver, Artículo 66, COOTAD.

1. Expedir acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria en la materia de competencia asignada por el COOTAD en el artículo 65 anteriormente señalado.
2. Aprobar y evaluar la ejecución del plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados con la acción del consejo parroquial.
3. Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado parroquial y su debida concordancia con el plan de desarrollo y con el ordenamiento territorial, de igual manera debe garantizar una participación ciudadana en la que estén representados los intereses de los colectivos de la parroquia.
4. Aprobar los traspasos de partidas presupuestarias y reducción de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten.
5. Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan parroquial de desarrollo y de ordenamiento territorial, en el marco de la Constitución y la ley.
6. Proponer al concejo municipal proyectos de ordenanzas en beneficio de la población.
7. Autorizar la suscripción de contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno parroquial rural.
8. Podrán delegar a la economía social y solidaria, la gestión de sus competencias exclusivas asignadas en la Constitución, la ley y el Consejo Nacional de Competencias
9. Emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de la población de su circunscripción territorial, de acuerdo con las leyes sobre la materia; entre otras atribuciones⁴⁵.

Es preciso señalar, que el numeral 1 de las atribuciones de los GAD parroquiales guarda concordancia con el artículo 240 de la Constitución, en el que se prescribe que las juntas parroquiales tienen facultades reglamentarias a diferencia de los otros gobiernos autónomos descentralizados; las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones que gozan de facultades legislativas⁴⁶, es decir, solo en el marco de su facultad reglamentaria debe ejecutar las atribuciones asignadas. Por otra parte, en cuanto al fortalecimiento institucional al igual que como sucede con las funciones, el gobierno parroquial requiere de un fortalecimiento total de su institución para ejecutar a cabalidad las atribuciones asignadas por la ley y la Constitución.

En cuanto al numeral seis relacionado con proponer al consejo municipal proyectos de ordenanza para el beneficio de la población, según lo que se establece en la publicación mensual destinada a la difusión de información técnica del proceso de descentralización, en relación con la regulación local, “el 3 % de las propuestas de ordenanza que los GAD parroquiales propusieron a los GAD municipales y provinciales, ninguna propuesta fue sancionada por el órgano de gobierno respectivo”⁴⁷. La heterogeneidad que existe en los gobiernos parroquiales es muy amplia, no todos los gobiernos parroquiales logran consolidar

⁴⁵ Artículo 67, COOTAD.

⁴⁶ Ver, Artículo 240, COOTAD.

⁴⁷ Publicación mensual destinada a la difusión del proceso de descentralización año 2020.

un nivel óptimo de autogestión y de la ejecución del presupuesto asignado por el Estado que les permita cumplir con las respectivas obras en sus parroquias, situación que conlleva a no cumplirse con el principio de igualdad territorial que proclama la Constitución.

5.- Presupuesto anual asignado a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales y los ingresos propios de la gestión.

En la actualidad, el Ecuador cuenta con 817 parroquias rurales con una autonomía dependiente del presupuesto general del estado. Los gobiernos autónomos descentralizados participan de los ingresos del Presupuesto General del Estado (PGE) basados en el 21 % de los ingresos permanentes y del 10 % de los ingresos no permanentes.

El monto a transferir a las Juntas Parroquiales corresponde al 6 %, para los Consejos Provinciales del 27 % y para los Distritos Metropolitanos el 67%, en virtud de los criterios constitucionales que prescribe el artículo 192 del COOTAD, los recursos se otorgaran según:

[...] el tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y del cumplimiento de metas del plan del GAD y del plan Nacional de Desarrollo⁴⁸.

Según lo que establece el artículo 194 del COOTAD, para la asignación y distribución que le corresponde a cada gobierno autónomo descentralizado se debe aplicar las diversas fórmulas matemáticas para cada criterio que se encuentran establecidas en el artículo ya señalado. Así también, en la resolución emitida por el ministerio de finanzas, respecto a la asignación presupuestaria para el presente año, “a los consejos provinciales les corresponde “773.198.284,31, para los municipios 1.882.614.804,76 y para las juntas parroquiales 171.821.840,96”⁴⁹. Las transferencias que se realicen a los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados son basadas en el modelo de equidad territorial, transferencias de competencias, por explotación o industrialización de recursos renovables, deben ser predecibles, directas, oportunas y automáticas⁵⁰.

⁴⁸ Artículo 192, COOTAD.

⁴⁹ Ministerios de finanzas; Anexo 1 en la proforma del presupuesto general del Estado, ingresos pre asignaciones, 2020.

⁵⁰ Resolución, suplemento [Expídase el cálculo de asignaciones a favor de los gobiernos autónomos descentralizados por concepto del modelo de equidad territorial con base al Presupuesto General del Estado inicial 2021 y liquidación del ejercicio fiscal 2020, en aplicación del Código Orgánico de Planificación Finanzas Públicas], Registro Oficial 386 del 5 de febrero del 2021.

Los tipos de recursos financieros que tienen los gobiernos autónomos descentralizados se encuentran prescritos en el artículo 171 del COOTAD que prescribe:

- a) Ingresos propios de la gestión.
- b) Tráferencia del presupuesto general del estado
- c) Otro tipo de tráferencias; legados y donaciones
- d) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables
- e) Recursos provenientes de financiamiento

En cuanto a los ingresos propios de los gobiernos autónomos parroquiales rurales el artículo 187 del COOTAD prescribe que:

[...] los que provenga de la administración de infraestructuras comunitaria y del espacio público parroquial, [...], ingresos provenientes de delegaciones a su favor de los otros niveles de gobierno [] y los que provenga de cooperación internacional, [...] y actividades de autogestión⁵¹.

Si bien al dar lectura del artículo se podría pensar que los GAD parroquiales cuentan con un abanico amplio de recaudación financiera, en la práctica dicho abanico no resulta ser tan viable como se esperaría, ya que no representan ingresos fijos algunos quedan supeditados a la espera de delegación de los otros niveles de gobierno, y principalmente cabe recalcar que no cuentan con facultades legislativas para la creación de tasas como si lo tienen los otros niveles.

Así también lo reconoció José Suing Nagua, en su análisis del Estado de la descentralización fiscal, en el que manifiesta que los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales presenta en su “[...] mecanismo de financiamiento, para cumplir con la exigencia constitucional de generar sus propios recursos, es limitada”⁵². La situación se agrava con los diferentes retrasos en las tráferencias de recursos a los GAD por parte del gobierno central, tal como expone el informe anual de descentralización con alusión a los recursos financieros, “[...] los retrasos en las tráferencias por parte del Gobierno Central limitan la ejecución de los proyectos [...]”⁵³, aduciendo al problema que se genera cuando hay retrasos en los recursos financieros de los GAD provinciales, mismos que cuentan con

⁵¹ Artículo 187, COOTAD.

⁵² José Suing Nagua, *El estado de la descentralización fiscal en el Ecuador*; Revista Derecho N 20, UASB-Ecuador / CEN. Quito, (2013), Foro 17.

⁵³ Consejo Nacional de Competencias, Informe anual de descentralización, 1 era edición, Quito 2020. 10.

un lineamiento reconocido tanto en la Constitución como en el COOTAD para generar recursos propios, como es la recaudación de tasas. A diferencia de la situación de los GAD parroquiales que tienen una mayor dependencia del presupuesto y sus mecanismos para generar recursos propios no son tan claros como sí lo tienen los otros niveles de gobierno al momento de resolver situaciones de retrasos en el presupuesto que se les asigna.

En cuanto a la efectividad de la asignación de recursos basados en el modelo de equidad territorial, según lo que expone SENPLADES en su rendición de cuentas del año 2019 que:

[...] los ponderadores del año 2018, en las asignaciones de los GAD parroquiales rurales tienen un mayor efecto negativo, la variación alcanza un menos -11%”, a diferencia de los GAD provincial y cantonal que tuvieron efectos positivos, esto debido a que se eliminó el criterio de esfuerzo fiscal [...]”⁵⁴.

La capacidad de desarrollar mecanismos para la obtención de recursos propios se encuentra intrínsecamente relacionado con la capacidad de ejecutar diversas obras y proyectos que respondan a las necesidades de las parroquias, sin tener que quedar a la espera del apoyo de los otros niveles de gobierno o instituciones, ni de la asignación presupuestaria del Estado, teniendo de esa manera la posibilidad de ejercer una verdadera autonomía financiera. En la presentación de rendición de cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales de Yaruqui y Nayón podemos observar la siguiente información.

Para empezar, el gobierno autónomo descentralizado de Nayón en su rendición de cuentas expone como ingresos obtenidos para el año 2019⁵⁵.

Ministerio de finanzas- Municipio de Quito	Total: \$ 342,528.28
Contrato con otras instituciones:	
Contrato con la EPMAPS, toma de lecturas	Total: \$ 28,312,39
Otros ingresos:	
• Arriendos salón el tejar	\$1,040.17
• Del complejo Montearomo	\$ 12,168.87
• Devolución del IVA (PGE)	\$28,478.40
	Total: \$ 41,687.44

⁵⁴ Rendición de cuentas, Secretaria técnica de planificación matriz 2019 (SEMPLADES), 15.

⁵⁵ Rendición de cuentas del año fiscal, 2019 del gobierno autónomo descentralizado de Nayón <https://www.nayon.gob.ec/contenido/item/rendicion-de-cuentas-2019>.

De lo expuesto por el gobierno parroquial de Nayón se puede observar que para obtener una fuente de recursos independientes del Estado o de otras instituciones se ubica en el apartado de otros ingresos, al arriendo del salón el tejero y el complejo Montearomo como un ingreso que recae directamente en el GAD de Nayón, sin embargo, de la suma de esos dos ingresos da un total de \$ 13,209.04, considerando que según lo planteado en el informe del índice de cumplimiento de metas [...] para el ejercicio fiscal 2019⁵⁶, en torno a las competencias que prescribe el artículo 65 literal h del COOTAD en “ser los encargados de vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos”⁵⁷, y en el caso particular del GAD de Nayón que se enfocó en el servicio de agua potable, mismo que necesitando para su ejecución de \$11,723.63.

Es así, que de lo expuesto podemos deducir que de los ingresos propios que recaen directamente en el gobierno parroquial y en el caso específico del GAD de Nayón, tendría la posibilidad de ejecutar una sola competencia con su capacidad de generar recursos propios sin tomar en cuenta sus otras responsabilidades.

Así también, el gobierno autónomo descentralizado parroquial de Yaruqui en su rendición de cuentas del año fiscal 2019 expone como ingresos obtenidos por su autogestión⁵⁸:

Convenio con EMASEO, contrato de alcantarillado	\$198.718,39
Otros ingresos / ingresos por cementerio alquiler de nichos, alquiler de cancha y entradas al pregón	\$20.000,00
Aporte corriente Ministerio de Economía y finanzas	\$ 117.933,25
Convenios con el MIES, aportes del municipio a fiestas, obras y encuentro interparroquial	\$ 180.764,49

⁵⁶ Reporte general desde el ámbito de producción, Índice del cumplimiento de metas ejercicio fiscal 2019 Nayón, SEMPLADES.

⁵⁷ Artículo 65, COOTAD.

⁵⁸ Rendición de cuentas del gobierno autónomo Yaruqui año fiscal 2019, <http://www.yaruqui.gob.ec/web/documento/categoria/rendicion-de-cuentas-2019>.

Aporte inversión Ministerios de economía y finanzas	\$ 275.177,51
Del PGE a GAD parroquiales, devolución del IVA año 2019	\$ 54.582,62
Saldo del Banco central al 31 de diciembre de 2018	\$ 208.194,24
Cuentas por cobrar años anteriores	\$53.998,59

Como se puede observar de las cifras expuestas por parte del gobierno autónomo parroquial en su rendición de cuentas, en el rubro denominado “otros ingresos” se menciona al alquiler de nichos, alquiler de cancha y entradas al pregón como un ingreso que recae directamente en la gestión del GAD para obtener recursos propios, dejando un monto de \$ 20.000, correspondiendo en la tabla expuesta como se puede observar como uno de los ingresos menos representativos a comparación de los convenios, cuentas por cobrar y de la asignación presupuestaria, en consecuencia viéndose en la necesidad de seguir dependiendo del Estado y de los convenios con otras instituciones para llevar a cabo el cumplimiento de las competencias asignadas por la Constitución y la ley.

4.1. – Cooperación internacional no reembolsable

La cooperación internacional representa para los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales un apoyo al cumplimiento de sus competencias. Actualmente, el Ecuador está clasificado como un país de renta media⁵⁹, y es el mismo ministerio de relaciones exteriores y movilidad humana quien es el encargado de establecer las políticas y estrategias de cooperación internacional, que reconoce que el Ecuador

[...] todavía tiene niveles de desigualdad y vulneraciones notables, no solo relacionados con la situación social y económica, sino también con características estructurales vinculadas al desempeño productivo y al potencial desarrollo⁶⁰

Es decir, son responsabilidades que no solo recae en el gobierno central, sino también en los otros niveles de gobiernos autónomos descentralizados, especialmente en las parroquiales rurales que representa para su gestión un fortalecimiento, no obstante, para que

⁵⁹ Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE: <https://datos.bancomundial.org/?locations=EC-XT>.

⁶⁰ Informe de rendición de cuentas del 2019, Ministerio de Relaciones exteriores.

se lleve a cabo de manera exitosa la cooperación internacional no reembolsable, tal como lo reconoce el ministerio de relaciones exteriores implica “un fortalecimiento de las estructuras y capacidades⁶¹. según lo que establece el artículo 153 del COOTAD para llevar a cabo los fortalecimientos institucionales procederá de la asignación del Estado al Consejo Nacional de Competencias y de la asignación obligatoria que deben destinar los GAD⁶².

Es decir, parte importante para que se dé la cooperación internacional con un gobierno autónomo descentralizado es el fortalecimiento institucional, para asumir responsabilidades que surgirán de la cooperación, sin embargo, en el campo de la heterogeneidad de los gobiernos parroquiales dichos fortalecimiento no se cumple en su totalidad. Tal como, lo expone en la publicación mensual destinada a la difusión de información técnica del proceso de descentralización que “[...] Las parroquias rurales necesitan potenciar los procesos de fortalecimiento institucional a fin de que se consolide su intervención en el territorio en coordinación con sus similares provinciales y municipales⁶³.

Si bien es cierto dentro de las competencias que se les asigna a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, es que se puede gestionar ingresos que provengan de otras entidades internacionales⁶⁴, no va a suceder con mucha frecuencia que se logre alcanzar dicho convenio, más aún cuando los gobiernos parroquiales, desde muchos años atrás han venido emprendido la lucha por el desarrollo de sus territorios y el fortalecimiento de sus instituciones. La CONAGOPARE en el año 2011 realizó un diagnóstico sobre la situación de las juntas parroquiales en la que se manifestaba que:

[...] la situación de las parroquias rurales es la más desventajosa en comparación con el resto de GAD. Debido a los pocos recursos económicos y el marcado límite a sus gastos administrativos [...]⁶⁵.

Cabe resaltar que, siempre las alianzas o gestión en general que se realicen a nivel internacional, debe estar en el marco de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, en ese contexto, el GAD parroquial solo pueden entrar en gestión en cuanto a lo que puede ofrecer, es por esto que muchos gobiernos autónomos descentralizados parroquiales se ven limitados y no continúan con la gestión.

⁶¹ “Id, 27”.

⁶² Ver, Artículo 153, COOTAD.

⁶³ Información técnica del proceso de Descentralización, 1 era, edición, Quito, 2020.

⁶⁴ Ver, Artículo 33, COOTAD.

⁶⁵ Diagnóstico sobre la situación de las juntas parroquiales, CONAGOPARE, 2019.

5.2- La capacidad y gestión de los recursos financiero de los gobiernos Parroquiales:

Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales tienen facultad reglamentaria y facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicción territoriales, así lo prescribe el artículo 240 de la Constitución⁶⁶, mientras que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos y cantones gozan de facultades legislativas.

Siendo evidente que los gobiernos autónomos parroquiales con la facultad reglamentaria que los dota la Constitución tienen menos posibilidades de ampliar la gestión de sus recursos financieros a diferencia de los otros niveles de gobierno, tal como lo expresa, José Suing Nagua en su análisis del Estado de descentralización fiscal en el Ecuador, exponiendo que “solo tres de los cuatro niveles sub nacionales tienen la posibilidad de incrementar sus recursos propios, a través del ejercicio de la potestad tributaria [...] dentro del ámbito de sus competencias⁶⁷.”

Esto es en razón de que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales cuentan con facultades legislativas, a diferencia de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales que se encuentran supeditados a su facultad reglamentaria y las normas que emitan los otros niveles de gobiernos, así también lo expone Juan Carlos Guerrón, en su análisis de la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados, en el cual manifiesta que sería el mismo constituyente de Montecristi que “[...] estaría estableciendo una jerarquía según la cual las normas que dicten los gobiernos parroquiales, se subordinan a las normas de los otros niveles de gobiernos [...]”⁶⁸.

Mientras, que en el COOTAD en su artículo 5 al respecto de la autonomía financiera de los gobiernos parroquiales expresa:

[...] El derecho de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que le corresponde [...] así como la capacidad de generar y administrar sus propios recursos [...]”⁶⁹.

⁶⁶ Artículo 240, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁶⁷ José Suing Nagua, *El estado de la descentralización fiscal en el Ecuador*; Revista Derecho N 20, UASB-Ecuador / CEN. Quito, año (2013). Foro 105.

⁶⁸ Juan Carlos Benalcázar Guerrón, *Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados*, Revista de Derecho, No. 13, UASB Ecuador / CEN. Quito, (2010). Foro 29.

⁶⁹ Artículo 5, COOTAD.

Según un estudio realizado por el informe técnico de desarrollo en el cual se evaluó la capacidad institucional de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales tomando como factores a evaluar, la gestión financiera, la gobernanza, la gestión administrativa, la planificación y la regulación y control, se determinó que no se había experimentado un avance deseado por el “débil ejercicio de sus funciones [...] siendo la regulación y control, la gestión administrativa y la gestión financiera los que presentan una menor calificación⁷⁰.

El código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización en el artículo 266, establece el proceso de rendición de cuentas en el que prescribe que:

[...] cada gobierno autónomo descentralizado se establece como máxima instancia de participación, para informar sobre la ejecución presupuestaria anual, sobre el cumplimiento de sus metas, y sobre las prioridades de ejecución del siguiente año⁷¹.

Es así que el gobierno autónomo descentralizado parroquial del Quinche y Alluriquin han publicado su rendición de cuentas en sus respectivos portales web para el año 2019.

De este modo, el Gobierno autónomo descentralizado parroquial del Quinche expuso en su rendición de cuentas del año 2019, dentro de la división de ingresos prescritos en el artículo 223 del COOTAD, en el que se manifiesta que los ingresos percibidos por el GAD fueron de origen no tributario distribuido en ingresos de financiamiento, capital y corriente⁷².

Según lo expuesto por el GAD parroquial del Quinche en su informe, manifiesta que “Los ingresos corrientes para los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales están basados en gran proporción a las transferencias del gobierno central⁷³, en cuanto al ingreso de capital son las transferencias que realiza el ministerio de economía y finanzas para el gasto de inversión y las posibles firmas de convenios con diferentes instituciones del Estado, tal como lo reconoce el gobierno parroquial del Quinche.

En el caso del GAD mencionado, expone que el presupuesto para el año 2019 fue del 76,91 %, recalcando que no se había recibido para ese periodo el crédito no reembolsable por parte de Banco de Desarrollo, situación que disminuyó el porcentaje de ejecución de

⁷⁰ Ver, Informe técnico de desarrollo de la descentralización, SEMPLADES año 2019. 73.

⁷¹ Artículo 162, COOTAD.

⁷² Artículo 223, COOTAD.

⁷³ Ver, Rendición de cuentas del Quinche año fiscal 2019, 5

<https://www.elquinche.gob.ec/transparencia/rendicion-de-cuentas/2019/1228-informe-rendicion-de-cuentas-2019/file.html>.

proyectos. Es decir, el presupuesto y la ejecución forman la parte estructural para el cumplimiento de las competencias establecidas al GAD parroquial, como se puede observar de la rendición de cuentas del GAD, hay algunos valores que aún queda por devengar y que son necesarios para el cumplimiento de los diferentes proyectos, situación que es solventada en cierta medida por la autogestión que el GAD parroquial debe idearse para situaciones de demora de asignaciones presupuestarias o por la falta de convenios con otras instituciones⁷⁴.

Las asignaciones para el año 2019 en la rendición de cuentas que presento el GAD parroquial del Quinche a su ciudadanía son entre algunos de los rubros⁷⁵:

Por ingresos corrientes:

- Ministerio de economía y finanzas: \$ 99.967,77
- Convenios EPMAPS-EMASEO: \$ 294,897.88
- Otros: \$190,60

Por ingresos de capital se presentó las siguientes cifras:

- Ministerio de economía y finanzas: \$231,158.28
- Municipio de quito \$41,023.97
- MIES: \$291,048.33
- Recuperación del IVA: \$70,376.76

Como se puede observar del proceso de rendición de cuentas del gobierno autónomo descentralizado del Quinche, el financiamiento gira en torno a las asignaciones del ministerio de finanzas y del convenio con otras instituciones para cumplir con sus respectivos planes, en cuanto a generar recursos propios que no devengan de la dependencia con otras instituciones es muy ínfimo, con un ingreso de \$190,60.

Mientras que el GAD parroquial Alluriquin en su rendición de cuentas del 2019, expone que se ingresó un total de \$ 358,426.56, dividido en gasto corriente de \$ 107,527.97 y gasto de inversión de un \$ 250,898.59 en cumplimiento de lo prescrito en el artículo 228 del COOTAD⁷⁶. En cuanto a lo que se refiere a ingresos propios el GAD parroquial Alluriquin detalla los siguientes.

Ingresos Propios

⁷⁴ Ver, Rendición de cuentas del Quinche año fiscal del 2019, 10.

⁷⁵ Id, 7.

⁷⁶ Ver, Artículo 228, COOTAD.

Ocupación de lugares públicos	\$ 4823
Otras contribuciones	\$ 888
Otras no especificadas	\$ 159,4

Denominación:

Trasferencias a juntas parroquiales / corriente	\$110038,26
Trasferencias a juntas parroquiales / inversión	\$248388,3
De entidades descentralizadas y autónomas	\$4000
Convenio MIES	\$65938,48

Es así que, de lo expuesto por el GAD parroquial Alluriquin se puede examinar que al igual que como sucede en el gobierno parroquial del Quinche los ingresos propios no representan un valor lo suficientemente fuerte para gestionar la mayoría de competencias que le son asignadas a su propia gestión, en consecuencias se vuelven dependientes de las asignaciones por parte del estado y de la cogestión con otras instituciones para llevar a cabo las metas y obligaciones que tienen frente a sus habitantes.

Por otro lado, los atrasos en las asignaciones del presupuesto, que es asignado por el Estado a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales presupone un gran inconveniente, por la falta de autonomía financiera que poseen, tras no poder generar recursos propios claros y específicos como los dota la constitución a los otros niveles de gobiernos descentralizados, se ven supeditados a la asignación de recursos, a la firma de diversos convenios, a la espera de delegación de competencias y a los cobros de deudas de los años anteriores al Estado.

Tras las diversas dificultades económicas que ha tenido que enfrentar el gobierno central por la crisis sanitaria COVID-19, se han planteado reducciones a las asignaciones presupuestarias de los gobiernos autónomos descentralizados, causando reacciones de los distintos niveles de gobiernos en contra de las propuestas por la afectación que causarían en la ejecución de los diversos proyectos. El ministro de finanzas hizo un llamado para que los GAD impulsen la autogestión, manifestando que:

[...] del 100% de los presupuestos de los gobiernos seccionales, el 70% depende de los recursos del gobierno central y solo 30% a la autogestión, finanzas recalca que la independencia financiera se logra a través de tres mecanismos: cobrar impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras para recuperar la inversión en obras [...]⁷⁷.

Los gobiernos parroquiales, también han formado parte de los reclamos presentados principalmente porque su dependencia es mayor, ya que no cuenta con ninguno de los tres mecanismos que el ministro de finanzas menciona.

5.3 Vulneración de derechos:

Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales son gobiernos que tienen un mayor nivel de cercanía con su población, por lo tanto, un mayor conocimiento de los problemas y múltiples realidades que viven sus habitantes. De modo que, como expone Gaitán Villavicencio los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales “deben constituirse en impulsores y gestores del desarrollo local”⁷⁸, precisamente por la cercanía que tienen con sus habitantes y no solo en administradores de los otros niveles de gobiernos. Para que se conviertan en impulsores del desarrollo en sus respectivos territorios es necesario que su capacidad de generar recursos propios se consolide con herramientas fuertes y definidas como lo tienen los otros niveles de gobierno.

Así se expone en el informe técnico de desarrollo:

[...] una de las responsabilidades de los gobiernos autónomos descentralizados es la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través de la dotación de servicios de calidad⁷⁹.

Lo cual requiere de una capacidad financiera independiente de la asignación presupuestaria, el problema que presentan los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales cuando no se cumple con la autonomía financiera y administrativa que reza la Constitución y el COOTAD, es la falta de cumplimiento de sus competencias y por ende la vulneración de derechos de sus habitantes, un claro ejemplo de lo expuesto es lo sucedió en el sector de Tumbaco, cuando no se pudo contar con la ayuda por parte del EPMAPS, situación que conllevó a declarar en “emergencia sanitaria por un mal tratamiento de

⁷⁷ Wilmer Torres, “El presupuesto se redujo 24% y hay recortes para gobiernos seccionales”, (Quito), 20 de agosto de 2020.

⁷⁸ Gaitán Villavicencio, *Gobiernos seccionales en Ecuador-estatismo y estatalidad en crisis (1998/2009)*. Revista de ciencia sociales y humanas, UNIVERSITAS, 2010, 80.

⁷⁹ Informe técnico de Desarrollo, 2019, 66.

quebradas, falta de alcantarillado y agua potable en varios sectores [...]”⁸⁰, situación que afectaba la condiciones de vida de los pobladores de Tumbaco.

6. Propuesta para alcanzar la autonomía financiera de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales:

Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales son el nivel más pequeño, no obstante, son el nivel más cercano a sus habitantes y por ende perciben los problemas de manera directa en sus territorios. Es preciso enfatizar en el rol protagónico que deben tener estos niveles de gobiernos, potencializando su autonomía administrativa, financiera y política, como manifiesta el Informe técnico de descentralización “[...] decisiones de que hacer, cómo y con qué recursos [...]”⁸¹. Para que se pueda cumplir a cabalidad con lo prescrito en la Constitución respecto a la autonomía administrativa, política y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales es necesario revisar a profundidad las normas que los regulan. Es decir, la posibilidad de trabajar en una propuesta de reforma a la Constitución especialmente del artículo 240 que prescribe las facultades reglamentarias de los gobiernos autónomos descentralizados, y de la reforma al artículo 187 del COOTAD respecto a los recursos propios.

Al otorgarles a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales la facultad legislativa se estaría formando una de las bases para la descentralización de competencias aun mayor nivel, situación que mejoraría la autonomía de los gobiernos parroquiales al poder intervenir en sus territorios de manera más directa, a la vez que se les permitiría ampliar sus posibilidades de generar recursos propios, tal como lo tienen los otros niveles de gobiernos descentralizados de forma clara y específica en la ley.

En cuanto a los ingresos propios se puede realizar la revisión a profundidad del artículo 187 del COOTAD⁸², y al igual que los otros niveles de gobierno dotarles de un mecanismo real para el crecimiento de recursos propios, a través de la creación de ciertas tasas que pueda quedar en el manejo de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, como tasas que se puedan enfocar en la recuperación de recursos asignados a ciertas obras, de igual manera de como lo hacen los municipios que construyen una obra y cobran impuestos para recuperar lo invertido.

⁸⁰ Gobierno autónomo descentralizado de Tumbaco, últimas noticias: acceso 12 de marzo de 2021: <https://tumbaco.gob.ec/epmaps/>.

⁸¹ Informe técnico de descentralización, SEMPLADES año 2019, 68.

⁸² Ver Artículo 187, COOTAD.

7.- Conclusiones:

Lo expuesto en el presente trabajo permite concluir que, la importancia de que se cumpla a cabalidad la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales prescrito por la Constitución y la ley, es cuestión de democracia y del cumplimiento de los principios que proclama la norma suprema. Los GAD, a pesar de otorgársele autonomía administrativa, política y financiera como lo determina la Constitución, principalmente de la autonomía financiera se ha podido observar que los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales tienen una autonomía dependiente de los ingresos del Estado, de convenios, de cobro de deudas por parte del Estado entre otros, que de los ingresos propios que puede generar el GAD.

En cuanto al cumplimiento de las funciones, atribuciones al tener una facultad reglamentaria y no poder actuar más allá de lo que les permite su facultad no se pueden desarrollar de manera completa y real a las necesidades de sus territorios. En torno a las competencias muchas de ellas necesitan un valor considerable de inversión por parte del GAD que si no fuera por los diversos convenios que realizan las parroquias para ejecutar sus competencias se verían imposibilitados de cumplir, ya que los ingresos de recursos propios son muy escasos para dar cumplimiento a las múltiples responsabilidades.

En consecuencia, la dificultad que los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales tienen para generar recursos propios lo suficientemente sólidos disminuyen el porcentaje de proyectos ejecutados por los GAD parroquiales, situación que conlleva a vulnerar los derechos de los habitantes al no cumplirse con los mandatos establecidos por la Constitución y la ley, a la vez que siguen manteniendo su dependencia de la asignación presupuestaria, como de los convenios con otras instituciones y de los otros GAD, causando que los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales realicen su actividad de autogestión a través de diversos acuerdos más por necesidad que por el cumplimiento de los principios de coordinación y corresponsabilidad que prescribe el COOTAD.