

El COOTAD como letra muerta en la gestión parroquial

The COOTAD as a dead letter in parish management

Ing. Angel Alexis Manobanda Suárez¹
angel.manobanda@unesum.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0004-9993-5304>
Universidad Estatal del Sur de Manabí

Jean Paul Chilan Choez²
chilan-jean5854@unesum.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0006-1030-2194>
Universidad Estatal del Sur de Manabí

Ana Sofia Toala Tumbaco³
toala-ana1120@unesum.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0002-9521-5647>
Universidad Estatal del Sur de Manabí

Como citar:

Manobanda Suárez, A. A., Chilan Choez, J. P., & Toala Tumbaco, A. S. (2025). El COOTAD como letra muerta en la gestión parroquial. *Revista Pulso Científico*, 3(3), 235–249. <https://doi.org/10.70577/rps.v3i3.53>

Fecha de recepción: 2025-06-02

Fecha de aceptación: 2025-07-05

Fecha de publicación: 2025-07-31

RESUMEN

La investigación se desarrolló en el contexto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales del Ecuador, con el propósito de analizar la aplicación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y su impacto en la planificación financiera local. El problema identificado radica en que, aunque esta normativa establece principios de autonomía, participación ciudadana y equidad territorial, su cumplimiento en la práctica resulta limitado, lo que genera deficiencias en la gestión presupuestaria y en la articulación con los planes nacionales y territoriales. El objetivo del estudio fue evaluar la efectividad del marco legal, identificando sus limitaciones y posibles áreas de mejora en la gestión pública parroquial. Se utilizó una metodología cualitativa basada en revisión literaria de normas, estudios académicos y documentos técnicos para sintetizar hallazgos sobre fortalezas y debilidades del COOTAD en su implementación. Los resultados evidencian que, si bien el marco legal es sólido, su aplicación enfrenta obstáculos relacionados con carencias técnicas, limitaciones financieras y débil coordinación interinstitucional, lo que contribuye a que se perciba como “letra muerta” en varios territorios rurales. Se concluye que es necesario fortalecer las capacidades institucionales, implementar mecanismos de control social efectivos y garantizar una distribución equitativa de recursos para convertir al COOTAD en una herramienta operativa de desarrollo local.

Palabras clave: Gestión parroquial, planificación financiera, descentralización, autonomía local.

ABSTRACT

This research was conducted within the context of Ecuador's Decentralized Autonomous Parish Governments (COOTAD) to analyze the implementation of the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy, and Decentralization and its impact on local financial planning. The problem identified is that, although this legislation establishes principles of autonomy, citizen participation, and territorial equity, its practical enforcement is limited, leading to deficiencies in budget management and coordination with national and territorial plans. The study's objective was to evaluate the effectiveness of the legal framework, identifying its limitations and potential areas for improvement in parish public management. A qualitative methodology based on a literature review of regulations, academic studies, and technical documents was used to synthesize findings on the strengths and weaknesses of the COOTAD (Code of Territorial Organization, Autonomy, and Decentralization) and its implementation. The results show that, while the legal framework is sound, its implementation faces obstacles related to technical deficiencies, financial limitations, and weak inter-institutional coordination, which contribute to its perception as a "dead letter" in several rural territories. It is concluded that it is necessary to strengthen institutional capacities, implement effective social control mechanisms, and ensure equitable distribution of resources to make COOTAD an operational tool for local development.

Keywords: Parish management, financial planning, decentralization, local autonomy.

INTRODUCCIÓN

La gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales en Ecuador se fundamenta en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, normativa que regula sus competencias, autonomía administrativa y financiera, así como los mecanismos de planificación territorial y participación ciudadana. Sin embargo, en la práctica, múltiples estudios y auditorías han evidenciado que este marco legal frecuentemente se convierte en una “letra muerta”, pues las disposiciones que deberían guiar la eficiencia y transparencia en la gestión pública parroquial no siempre se cumplen ni se articulan con las necesidades locales. Este incumplimiento se traduce en debilidades en la planificación presupuestaria, limitada participación ciudadana, escasa coordinación interinstitucional y un manejo deficiente de los recursos, afectando el desarrollo sostenible de las comunidades.

Desde un marco conceptual jurídico-administrativo, la investigación aborda la contradicción entre el diseño normativo del COOTAD y su aplicación en el nivel parroquial, analizando las brechas entre la teoría legal y la práctica cotidiana. En este sentido, la relevancia del estudio radica en visibilizar estas falencias y aportar evidencias que permitan reformular estrategias de gobernanza local, fortalecer los procesos de planificación y garantizar que las disposiciones legales se traduzcan en acciones concretas y efectivas.

En consecuencia, el objetivo central de esta investigación es evaluar las causas y consecuencias del limitado cumplimiento del COOTAD en la gestión parroquial, identificando los factores estructurales, administrativos y sociales que obstaculizan su correcta aplicación y proponiendo lineamientos para optimizar su implementación en el contexto de los GAD parroquiales ecuatorianos.

Gestión parroquial en Ecuador

La gestión parroquial en Ecuador ha experimentado una transformación significativa a partir del proceso de descentralización impulsado desde la década de 1990, el cual buscó redistribuir competencias y recursos hacia los niveles de gobierno más cercanos a la

ciudadanía (Luzardo & Proaño, 2024). Antes de este proceso, las parroquias rurales funcionaban principalmente como instancias administrativas dependientes del gobierno cantonal, con escasa autonomía para planificar su desarrollo y sin recursos propios para ejecutar proyectos comunitarios.

Con la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador (2021), se consolidó un modelo de Estado descentralizado y plurinacional, estableciendo la creación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en sus niveles provincial, cantonal y parroquial. Este marco constitucional se complementó en 2010 con la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2019), el cual redefinió el rol de las parroquias rurales como actores estratégicos para la planificación territorial y el desarrollo local sostenible.

En este contexto, las parroquias rurales pasaron de ser unidades subordinadas a entidades con personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera y política, aunque su capacidad operativa sigue condicionada por limitaciones presupuestarias y de capital humano (Ponce, 2020). De acuerdo con el Consejo Nacional de Competencias (2022), la transferencia progresiva de funciones y recursos ha permitido a los GAD parroquiales incidir en áreas como infraestructura básica, fomento productivo y gestión ambiental, aunque persisten desafíos relacionados con la eficacia de la gestión y el cumplimiento de los marcos normativos vigentes.

La Constitución de la República del Ecuador (2021) establece que los GAD parroquiales son responsables de promover el desarrollo integral de sus territorios, garantizando la participación ciudadana en la planificación y ejecución de políticas públicas. Entre sus funciones esenciales destacan la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial, la gestión de servicios básicos no reservados al nivel cantonal o provincial y la promoción de la economía local a través del apoyo a actividades productivas comunitarias (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2019).

El COOTAD (2019) detalla competencias exclusivas como el mantenimiento de caminos vecinales, la gestión de infraestructura comunitaria, la preservación del patrimonio cultural

local y la coordinación con otros niveles de gobierno para ejecutar proyectos de interés común. Además, esta normativa enfatiza la importancia de la participación ciudadana mediante asambleas parroquiales y mecanismos de control social, buscando garantizar que la gestión parroquial responda a las prioridades comunitarias (.

Sin embargo, Izquierdo (2022) señala que la aplicación efectiva de estas funciones se ve limitada por factores como la escasez de recursos financieros, la falta de capacitación técnica del personal y la débil articulación interinstitucional. Esto genera una brecha entre lo que establece el marco legal y la práctica administrativa cotidiana, problemática que ha motivado investigaciones sobre el COOTAD como “letra muerta” en varios territorios rurales del país.

Marco jurídico y conceptual del COOTAD

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2019) surge como una respuesta al proceso de transformación institucional iniciado en Ecuador a partir de la Constitución de la República del Ecuador (2021), la cual redefinió el modelo estatal hacia uno descentralizado y plurinacional, reconociendo distintos niveles de gobierno autónomo: provincial, cantonal, parroquial y regional. Este marco legal fue promulgado en 2010 con el propósito de normar la organización político-administrativa del Estado y establecer los principios que rigen el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El principal objetivo del COOTAD es fortalecer la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD para que puedan atender las demandas ciudadanas y ejecutar políticas públicas contextualizadas a las realidades locales (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2019). A su vez, busca profundizar el proceso de descentralización, redistribuyendo competencias y recursos del nivel central hacia los gobiernos seccionales, en un marco de corresponsabilidad y coordinación entre niveles de gobierno.

Así mismo, el COOTAD (2019) se fundamenta en varios principios que orientan la gestión descentralizada. En primer lugar, la autonomía se reconoce como la capacidad de los GAD para ejercer funciones de gobierno en su territorio, sin injerencia del nivel central, respetando el marco constitucional y legal vigente. Esta autonomía comprende aspectos políticos, administrativos y financieros, permitiendo a los GAD parroquiales formular sus planes de desarrollo, administrar recursos y establecer prioridades territoriales.

El principio de equidad territorial busca garantizar una distribución justa de los recursos y competencias entre los distintos niveles y circunscripciones territoriales, con el objetivo de reducir desigualdades históricas en infraestructura, servicios básicos y oportunidades económicas entre las zonas urbanas y rurales. Este enfoque se alinea con el mandato constitucional de lograr un desarrollo equilibrado y armónico en el territorio ecuatoriano (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2019).

Por último, la participación ciudadana se considera esencial para la legitimidad y eficacia de la gestión descentralizada. El COOTAD (2019), establece mecanismos como asambleas parroquiales, cabildos y presupuestos participativos, mediante los cuales la comunidad puede involucrarse en la planificación y control de la gestión pública. Esta participación activa fortalece el control social y fomenta una relación más directa entre la ciudadanía y sus autoridades locales.

La implementación del COOTAD (2019) no puede analizarse de manera aislada, ya que su operatividad se articula con instrumentos superiores de planificación, como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). El PND establece los objetivos estratégicos del país en materia social, económica y ambiental, mientras que el COOTAD determina que los GAD deben alinear sus planes y programas parroquiales con estos lineamientos nacionales.

Asimismo, el COOTAD (2019) obliga a los GAD parroquiales a formular y actualizar sus PDOT, documentos que recogen las características, problemáticas y potencialidades de cada territorio, y que sirven como base para la elaboración del Plan Operativo Anual (POA) y los presupuestos participativos. Esta articulación permite una coherencia entre las políticas

locales y nacionales, favoreciendo un desarrollo integral y sostenible que responda tanto a las metas del Estado como a las necesidades específicas de la comunidad.

La coordinación entre estos instrumentos de planificación sigue siendo un desafío en la práctica. Estudios recientes señalan que, aunque la normativa promueve la alineación, persisten brechas en la implementación, derivadas de la falta de capacidades técnicas y financieras en los GAD parroquiales, lo que limita la eficacia del modelo descentralizado.

Concepto de “Letra Muerta” en el ámbito jurídico

En el ámbito jurídico, la expresión “letra muerta” hace referencia a aquellas normas legales que, pese a su vigencia formal en el ordenamiento jurídico, carecen de aplicación efectiva en la práctica o no cumplen el propósito para el cual fueron creadas. Este concepto describe la brecha entre el marco normativo y la realidad social, evidenciando una disfunción en la implementación de la ley y en los mecanismos institucionales encargados de hacerla cumplir (Tixi y otros, 2021).

El origen del término se remonta a la teoría clásica del derecho, donde se advertía que una norma jurídica solo adquiere validez material cuando es efectiva y ejecutada; de lo contrario, se convierte en un mandato simbólico sin capacidad de transformar las conductas sociales (Kelsen, 2020). Desde esta perspectiva, una ley considerada “letra muerta” no pierde su vigencia formal, pero sí su legitimidad práctica, pues la falta de aplicación erosiona la confianza ciudadana en el sistema legal y en las instituciones encargadas de velar por su cumplimiento (Ferrajoli, 2019).

De acuerdo con Pérez y Mendoza (2022) han señalado que la existencia de normas inoperantes es común en sistemas jurídicos donde se promulgan leyes sin acompañarlas de políticas públicas, recursos y capacidad institucional que permitan su implementación efectiva. Este fenómeno también se vincula con problemas estructurales como la centralización del poder, la ausencia de mecanismos de fiscalización adecuados y la débil cultura de cumplimiento normativo en ciertos contextos locales.

En el contexto ecuatoriano, el término “letra muerta” ha sido utilizado para describir la situación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en varios gobiernos parroquiales, donde las disposiciones legales en materia de autonomía, participación ciudadana y planificación territorial enfrentan serias limitaciones para su cumplimiento efectivo debido a restricciones presupuestarias, falta de capacidades técnicas y débil articulación interinstitucional (Serrano & Villavicencio, 2023). De este modo, la expresión no solo describe un problema jurídico, sino también administrativo y político, que repercute en el desarrollo y bienestar de las comunidades locales.

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación se desarrolló a través de un enfoque cualitativo, sustentado en la revisión literaria de documentos normativos, académicos y técnicos relacionados con la planificación financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales. Se analizaron leyes, códigos orgánicos, informes de instituciones gubernamentales y estudios previos para comprender la evolución del marco legal y su aplicación en el contexto parroquial. Esta revisión permitió identificar las disposiciones centrales del COOTAD y su vínculo con la Constitución, así como las directrices de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

El proceso metodológico consistió en recopilar, clasificar y sintetizar la información de diversas fuentes bibliográficas que abordan el marco jurídico de la descentralización, la autonomía parroquial y la gestión financiera. Se priorizaron documentos publicados en los últimos cinco años y aquellos de carácter oficial emitidos por organismos de control y planificación. Esta estrategia permitió generar un panorama actualizado sobre los avances, limitaciones y oportunidades de mejora en la aplicación de la normativa vigente.

Finalmente, los resultados se organizaron mediante análisis comparativo y categorización temática, lo que facilitó la elaboración de tablas y gráficos para visualizar la información de manera clara. Se empleó un esquema de síntesis que permitió relacionar las normativas revisadas con los problemas identificados en la gestión parroquial, orientando así las

conclusiones y recomendaciones hacia la optimización del marco legal y su aplicabilidad en la planificación financiera local.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La revisión literaria realizada sobre el marco legal aplicable a la planificación financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales evidencia una brecha significativa entre la normativa vigente y su aplicación práctica. Documentos clave como la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establecen principios de autonomía, descentralización y participación ciudadana para fortalecer la gestión financiera local. Sin embargo, estudios recientes (Pérez & Mendoza, 2022; Serrano & Villavicencio, 2023) señalan limitaciones en su efectividad debido a carencias presupuestarias, debilidad técnica de los equipos parroquiales y falta de articulación entre niveles de gobierno.

Figura 1

Síntesis de los resultados

- Normativa sólida pero subutilizada:** El COOTAD provee un marco integral para la planificación financiera; no obstante, su cumplimiento es irregular, generando situaciones donde la norma se percibe como “letra muerta” (Tixi et al., 2021).
- Débil articulación con la planificación nacional:** Aunque el COOTAD exige la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, la implementación carece de mecanismos eficaces de coordinación (Consejo Nacional de Competencias, 2022).
- Limitaciones técnicas y financieras:** La carencia de personal capacitado y de recursos propios restringe la capacidad de los GAD parroquiales para elaborar y ejecutar planes financieros efectivos (Luzardo & Proaño, 2024).
- Potencial para mejoras:** Experiencias documentadas en GAD como Guayllabamba y San Antonio de Ibarra muestran que la aplicación efectiva de modelos administrativos puede mejorar la eficiencia y transparencia en la planificación (Izquierdo, 2022; Ponce, 2020).

Nota. Elaboración propia.

Tabla 1

Síntesis de hallazgos sobre el marco legal y su efectividad en la planificación financiera parroquial

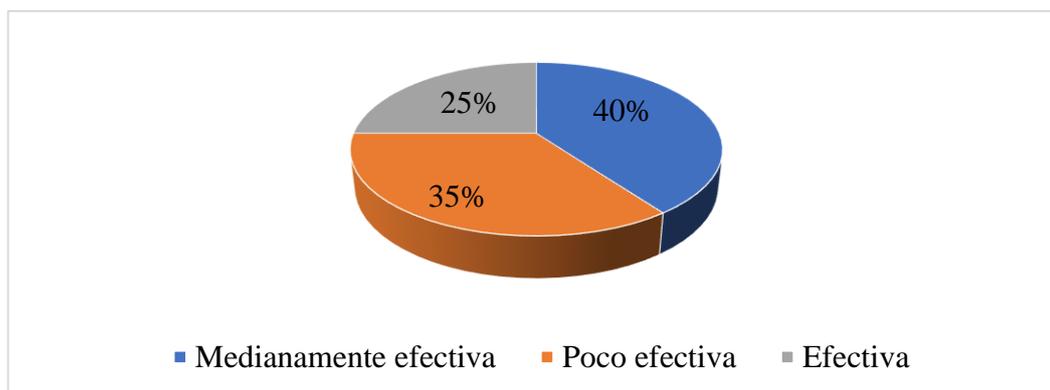
| Aspecto evaluado | Fortalezas identificadas | Limitaciones detectadas |
|-----------------------------|--|--|
| Marco normativo (COOTAD) | Establece competencias claras y autonomía financiera para los GAD parroquiales | Aplicación heterogénea y limitada por capacidad técnica |
| Articulación con PND y PDOT | Exige alineación con planes nacionales y territoriales | Falta de mecanismos de seguimiento y evaluación efectiva |
| Participación ciudadana | Promueve presupuestos participativos y control social | Escasa implementación en parroquias con baja organización comunitaria |
| Recursos y capacidades | Posibilita gestión autónoma con financiamiento propio y transferencias estatales | Limitado acceso a recursos y dependencia de transferencias del nivel central |

Nota. Elaboración propia a partir de COOTAD (2019), CNC (2022), Serrano & Villavicencio (2023).

La siguiente figura resume la percepción reportada en estudios revisados sobre la efectividad del COOTAD en materia de planificación financiera:

Figura 2

Percepción de efectividad del marco legal en planificación financiera parroquial



Nota. Elaboración propia.

Este análisis evidencia que, aunque la normativa es sólida, su impacto depende de condiciones contextuales como financiamiento, capacitación técnica y coordinación interinstitucional.

La literatura revisada coincide en que el COOTAD representa un marco jurídico avanzado para la planificación financiera parroquial, pero su potencial no se ha materializado completamente. El déficit de capacidades institucionales y la insuficiente integración con los planes nacionales y territoriales limitan su efectividad. Se identifica una oportunidad en fortalecer la capacitación técnica y los mecanismos de control social para que las disposiciones legales pasen de ser meramente declarativas a herramientas operativas de desarrollo local (Luzardo & Proaño, 2024; Serrano & Villavicencio, 2023).

CONCLUSIONES

La revisión del marco legal aplicable a la planificación financiera de los GAD parroquiales evidencia que el COOTAD constituye una normativa sólida y bien estructurada, diseñada para garantizar la autonomía administrativa y financiera, así como la participación ciudadana en la gestión local. Sin embargo, su aplicación efectiva enfrenta múltiples desafíos, entre los que destacan la falta de capacidades técnicas, recursos económicos limitados y la escasa articulación entre los niveles de gobierno. Estas limitaciones provocan que las disposiciones del COOTAD se conviertan en lineamientos formales poco aplicados en la práctica, lo que justifica su denominación como “letra muerta” en determinados contextos parroquiales.

Asimismo, se identificó que la ausencia de mecanismos robustos de seguimiento y evaluación en la implementación de la planificación financiera contribuye a la persistencia de vacíos operativos. A pesar de que el marco normativo establece procedimientos claros para la formulación de planes de desarrollo y presupuestos participativos, la falta de control social efectivo y de capacitación para las autoridades locales restringe su alcance. Esta situación impacta directamente en la eficiencia de la gestión pública, limitando la capacidad de los GAD para responder a las necesidades prioritarias de sus comunidades y para alinear sus acciones con los objetivos nacionales y territoriales.

Los resultados revelan la necesidad de fortalecer la institucionalidad parroquial mediante estrategias que incluyan la capacitación continua de los funcionarios, la asignación equitativa de recursos y el desarrollo de herramientas de gestión que permitan traducir la normativa en prácticas concretas. Convertir el COOTAD en una herramienta viva y operativa implica no solo la actualización de procedimientos, sino también el compromiso político y comunitario para superar las brechas que actualmente impiden su correcta implementación en la gestión parroquial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2019). <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>
- Consejo Nacional de Competencias. (2022). *Informe sobre la transferencia de competencias a los GAD parroquiales rurales*. . Quito: CNC.
- Constitución de la República del Ecuador. (2021). https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Ferrajoli, L. (2019). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*. Trotta.
- Izquierdo, A. R. (2022). *Modelo de gestión administrativa para el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Guayllabamba, Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha*. [Tesis, Universidad Central del Ecuador]: <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/7938>
- Kelsen, H. (2020). *Teoría pura del derecho*. (2.^a ed.). UNAM. (Trabajo original publicado en 1960).
- Luzardo, V. S., & Proaño, P. W. (2024). *Gestión administrativa y mejora del recurso del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Valle de la Virgen*. Revista Científica Multidisciplinaria Arbitrada Yachasun, 2697-3456, 8(15), 570–581.: <https://editorialibkn.com/index.php/Yachasun/article/view/525>

- Pérez, J., & Mendoza, R. (2022). *Descentralización y autonomía territorial en Ecuador: Avances y desafíos*. Revista Andina de Políticas Públicas, 14(2), 45-62.
- Ponce, B. E. (2020). *Modelo de Gestión Administrativa para el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de San Antonio de Ibarra, provincia de Imbabura*. [Tesis, Universidad Regional Autónoma de los Andes]: <http://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/11171>
- Serrano, M., & Villavicencio, D. (2023). *Gobernanza local y desafíos en la gestión parroquial ecuatoriana*. Revista de Administración Pública y Territorio, 19(3), 77-93.
- Tixi, D. F., Machado, M. E., & Iglesias, J. X. (2021). *El cumplimiento de una de las finalidades de la pena, letra muerta en el Ecuador*. Dilemas contemporáneos: educación, política y valores, 8: <https://doi.org/10.46377/dilemas.v8i.2793>

Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.