



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**  
*La Universidad Católica de Loja*

**ÁREA SOCIOHUMANÍSTICA**

TITULACIÓN DE MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**Potestades administrativas públicas del municipio, en el Régimen Seccional  
Autónomo del Ecuador**

TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

AUTOR: Carrasco Loyola, Juan José

DIRECTOR: Valdivieso Espinosa, Patricio Alberto, Dr.

CENTRO UNIVERSITARIO CUENCA

2015

## **APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA**

Doctor

Patricio Alberto Valdivieso Espinosa

DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

De mi consideración:

Que el presente trabajo de fin de maestría denominado: Potestades administrativas públicas del municipio, en el Régimen Seccional Autónomo del Ecuador, realizado por Juan José Carrasco Loyola, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, Abril 2015.

f).....

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

“Yo, Juan José Carrasco Loyola declaro ser autor del presente trabajo de fin de maestría “Potestades administrativas públicas del municipio, en el Régimen Seccional Autónomo del Ecuador”, de la Titulación Magister en Derecho Administrativo, siendo el Dr. Patricio Alberto Valdivieso Espinosa director del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además certifico que las ideas, concepto, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 88 del Estatuto Orgánico de la Universidad Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado o trabajos de titulación que se realicen con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad.

f).....

Autor: Carrasco Loyola Juan José

Cédula: 010211476-6

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabajo a mis padres Efrén y Teresita, por todos los principios inculcados para mi vida personal y profesional.

Juan José Carrasco Loyola

## **AGRADECIMIENTO**

Expreso mi agradecimiento a la Universidad Técnica Particular de Loja, por haberme brindado la oportunidad de seguir esta Maestría, y muy especialmente al señor Doctor Patricio Alberto Valdivieso Espinosa por la dirección de la presente tesis, así como a todo el personal administrativo del programa de Maestría en Derecho Administrativo.

Especial mención determino hacia la Doctora Sandra Encarnación Ordoñez; quien, ha tenido la gentileza y paciencia de guiarme en el desarrollo del trabajo con sus amplios conocimientos.

Juan José Carrasco Loyola

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

CARATULA.....	i
CERTIFICACIÓN.....	ii
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS.....	iii
DEDICATORÍA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	vi
RESÚMEN EJECUTIVO.....	1
ABSTRACT.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I.....	4
EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR.....	4
1.1. Introducción.....	5
1.2. Fuentes del Derecho Administrativo.....	5
1.3. Relación del Derecho Administrativo con otras Ciencias.....	12
1.4. Visión Constitucional del Derecho Administrativo.....	14
1.5. Visión Legal del Derecho Administrativo.....	18
1.6. Misión del Estado, en el Organigrama de la Administración Pública.....	19
CAPÍTULO II.....	22
DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS EN EL ESTADO ECUATORIANO.....	22
2.1. Descentralización y Autonomías en el Ecuador.....	23
2.2. División territorial y gobiernos autónomos descentralizados (GADs).....	27
2.3. Sistema nacional de competencias.....	29
2.4. Niveles de Gobierno.....	33
2.4.1. Competencia de los GADs, conforme la división territorial del Estado.....	33
CAPÍTULO III.....	39
EL MUNICIPIO.....	39
3.1. Antecedentes.....	40
3.2. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, como órgano de la Administración Pública.....	46
3.2.1. Fines.....	50
3.2.2. Funciones.....	51
3.2.3. Órganos de la Administración Seccional.....	53
3.2.3.1. El Concejo Municipal.....	55
3.2.3.2. El Alcalde.....	70
3.2.3.2.1. Facultades y Obligaciones.....	71
3.2.3.3. La Participación Ciudadana.....	72
CAPÍTULO IV.....	75
RÉGIMEN ADMINISTRATIVO MUNICIPAL.....	75
4.1. Determinaciones y competencias locales.....	76
4.2. Escenario Participativo.....	81
4.3. Enfoque Público Gubernamental.....	85
4.4. Coordinación y Cooperación.....	88
4.5. Ingresos Económicos.....	90

4.6. Imposiciones ciudadanas .....	92
4.7. Financiamiento .....	99
4.7.1. Autogestión .....	102
4.7.2. Integración económica seccional.....	103
4.7.3. Presupuestos participativos.....	104
CAPÍTULO V .....	108
INVESTIGACIÓN DE CAMPO .....	108
5.1. Análisis de las Entrevistas .....	109
5.3. Análisis de los casos prácticos .....	115
5.4. Contratación de las Hipótesis .....	116
5.5. Verificación de los Objetivos.....	117
CAPÍTULO VI .....	120
PROPUESTA DE REFORMA .....	120
6.1. Propuesta.....	121
CONCLUSIONES.....	125
RECOMENDACIONES.....	126
BIBLIOGRAFÍA .....	128
ANEXOS.....	131

## **RESUMEN EJECUTIVO**

La tesis tiene como propósito sistematizar la normativa jurídica relacionada con el rol que desempeña el nivel de administración intermedio: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, en relación directa con el legítimo derecho del ciudadano, el buen vivir.

Su alcance se limita a establecer un marco jurídico, de manera taxativa, que busca profundizar, el rol del gobierno municipal en el servicio público; y, en lo general la pretensión es sustentar criterios obligatorios de administración pública: calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.

Se establecen las categorías legales básicas para la Descentralización y Autonomía, puntualizándose como pilar jerárquico en el desarrollo del trabajo, la Constitución de la República del Ecuador del año 2008.

Bajo el contexto constitucional se analizan normas de ordenamiento territorial del Código de Organización Territorial, Autonomía; y Descentralización; y, con el auxilio de la normativa jurídica administrativa, buscamos llegar a establecer el marco obligatorio del servicio público a nivel local, focalizado, sus competencias exclusivas, aquellas que corresponde asumirlas obligatoriamente; y, el apoyo de las concurrentes.

**PALABRAS CLAVES:** Descentralización, Autonomía, Gobierno, Público.

## **ABSTRACT**

The Constitution of the year two thousand eight, is considered, transformed the Ecuadorian State in all areas: social, cultural, economic, legal etc.; while the real has strengthened role of the state in its sectional development aimed at ensuring the full and effective exercise of constitutional rights under tools Decentralization and Autonomy.

We intend to outline the obligations of municipal government in the public-service budgets: universality, equality, equity, progressivity, interculturality, solidarity and non-discrimination; with mandatory management criteria: quality, efficiency, effectiveness, transparency, accountability and participation.

Under the constitutional context, with the help of the administrative legal regulations, it seeks to get to set the binding framework of public service at the local level, focusing, exclusive contests, those corresponding necessarily assume; and support concurrent.

The final purpose of this work is to establish a parallel: Decentralized Autonomous Municipal Government, in direct relation with the legitimate right of citizens to good living.

**KEYWORDS:** Decentralization, Autonomy, Government, Public

## INTRODUCCIÓN

La Constitución del año dos mil ocho es el antecedente básico para cualquier estudio jurídico en la actualidad, puesto que ha transformado el Estado Ecuatoriano en todas sus esferas: Social, cultural, económica, jurídica etc.; a la vez se ha robustecido, estimo así entre mis convicciones personales, el verdadero rol del Estado, que debe orientarse a garantizar el pleno y eficaz ejercicio de los derechos constitucionales.

En nuestro país, durante los últimos veinte años, hemos vivido innumerables cambios a nivel local; y es por esta razón que el análisis del trabajo determina un plan de estudio seccional; es decir la estructura, funcionamiento y fines del Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal y sus funciones básicas que no pueden ser otras, anticipándonos a determinaciones posteriores, que el servicio a la colectividad.

La Constitución del 2008, estimo en lo personal, que a más de ser oficialmente el punto de inicio de un “anhelado fin de autonomía y descentralización” abre oportunidades para avanzar con una nueva dirección administrativa sin descuidar la siempre importante autogestión y concientización ciudadana para un desarrollo uniforme en base a su directa participación.

Aspiro motivar en estas líneas un tema central “Potestades Administrativas Públicas del Municipio, en el Régimen Seccional Autónomo del Ecuador”; lo cual encierra una visión ideológica del autor; y, respetuosamente considero una determinante de toda la ciudadanía: EL Estado, en todos sus niveles de administración, es el proveedor directo de legítimos derechos ciudadanos que se delinear y finalizan en un solo presupuesto que día a día va alcanzando mayores dimensiones de consagración: El Buen Vivir.

Los gobiernos de Ecuador y otros países sudamericanos se han determinado por el esquema centralista en su administración; sin embargo de lo cual, en los momentos actuales existe la necesidad reconocida de acercar los servicios públicos hasta la ciudadanía para consagrar su derecho hacia el buen vivir; fruto de lo cual consideramos la irreversible transferencia de competencias, recursos, facultades administrativas etc.; claro esta sin embargo de lo expuesto que, sostenemos personalmente que, la concurrencia de competencias determina el marco ideal para el desarrollo integral de los pueblos.

**CAPÍTULO I**  
**EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR**

## **1.1. Introducción.**

El Derecho Administrativo de acuerdo a la opinión de Aftalión (1999) está constituido:

“La creación más importante del derecho constitucional. La relación que existe entre el derecho constitucional y el administrativo es, en efecto, la que va de lo general a lo particular, mientras el derecho constitucional es la estática del Estado, el derecho administrativo constituye su dinámica”. (p. 54)

Nuestro análisis persigue llegar a la determinación expresa de que el sistema jurídico Estatal está sujeto a normas claras que permiten que los entes del poder público cumplan con sus propósitos. Cuan saludable es la disposición Constitucional del artículo 76.7.I sobre motivación de los actos administrativos; y conceptualizo el particular no como la orden de impartir una brillante determinación jurídica general en léxico científico, sino más bien una exposición que en sus partes expositiva, motiva y resolutive sea entendible y aplicable para toda la colectividad.

La Administración pública, concebimos, como base del desarrollo del Estado en los órdenes de la administración, de lo jurídico y de lo técnico. El nivel central de gobierno tiene la obligación de satisfacer los intereses públicos, en razón de ser esta precisamente, su obligación directa.

Nunca ha sido mi pretensión, conseguir conceptos de difícil interpretación; y es por ello que me atrevería a mirar al Derecho Administrativo bajo la siguiente óptica específica: Rama del Derecho que alberga sus cimientos en la Constitución de la República del Ecuador, con determinación expresa hacia el contexto público que, se encarga de estudiar la organización y funciones de las instituciones del Estado; el cual determina actos de Administración para el buen funcionamiento de los servicios públicos encargados de mantener el orden público y la seguridad jurídica y de entregar a la población diversas labores de variada índole (económicas, educativas, de bienestar, etc.), que buscan satisfacer los presupuestos del buen vivir conciudadano.

## **1.2. Fuentes del derecho administrativo.**

En general, fuente es el principio u origen de una cosa, el lugar donde nace o se produce algo. Es el principio, el fundamento, el origen, la causa o la explicación de una cosa. Cuando hablamos del origen de la norma jurídica, nos referimos a los hechos que le

dan nacimiento, a las manifestaciones de la voluntad humana o a los usos o prácticas sociales que la generan, nos referimos, desde luego, al origen del propio objetivo.

Estimo personalmente que la historia con su legítimo actor, el pueblo soberano, ha determinado muchos principios y determinantes jurídicas; en sí, nuestra convivencia se ha ido auto regulando normativamente para un desarrollo social. Así, abordo el término fuente del derecho determinando todo lo que contribuye o ha contribuido a crear el conjunto de reglas jurídicas aplicables dentro de un Estado en un momento dado (derecho positivo).

En los países con derecho escrito, las principales fuentes del derecho son tanto textos como tratados internacionales, constitución, leyes, reglamentos, etcétera. Sin embargo, otras fuentes son a veces admitidas según la materia, tales como la costumbre, los principios generales del derecho consagrados por la jurisprudencia (a veces inspirados por la doctrina de juristas especializados, profesores, abogados, magistrados...) o la debatida existencia de unos principios de derecho natural universales.

Corresponde, determinar las fuentes que permitieron la evolución y desarrollo del Derecho Administrativo hasta nuestros días.

Encontramos para el análisis un grupo de fuentes Directas o indispensables; entre las cuales determinamos la Constitución de la República del Ecuador; los Tratados y Convenios del orden internacional; la Legislación orgánica de nuestro país; y, la Ley. Determinamos el grupo de fuentes Auxiliares en donde encontramos a los Decretos, Reglamentos, Estatutos, Ordenanzas, Acuerdos, Resoluciones, Instrucciones, Circulares; y manuales administrativos. Finalmente no podríamos de conceptualizar a las Fuentes Positivas Accesorias: La Costumbre, La Jurisprudencia; y, la Doctrina Científica.

Antes de continuar, considero muy personalmente, incursionar en un tema de importancia trascendental en la actualidad “La Tecnología”; y es que a las personas nos llega por cualquier medio la información de que los cambios sociales están afectando a la puesta en práctica de cualquier labor pública o privada. Especialmente el uso de las tecnologías en la práctica diarias del derecho en las oficinas jurídicas, juzgados, pero también en las Administraciones Públicas, o en la propia vida de los despachos de abogados. La Tecnología es uno de los descubrimientos y avances de la humanidad que han cambiado y cambiará el mundo. Negar los avances tecnológicos en una época en la que impera la modernización, sería un absurdo. Por ello, se aprovecha la tecnología de

punta para agilizar y sistematizar la administración pública. Importante es el tema en relación, como medio de difusión, actualización, etc.; sin embargo será un elemento de viabilidad del conocimiento e información, pero no es una Fuente del Derecho, puesto que todo antecedente jurídico-administrativo debe tener un sustento científico en relación a la rama en tratamiento y no limitarse exclusivamente a un medio Tecnológico. En la concreción, el Derecho se sustenta, como se recalca, en bases científicas y no en medios electrónicos de transmisión y/o difusión de datos.

*La Constitución*, ponderada o criticada hasta el mismo día del desarrollo de este trabajo, ha transformado la cultura de nuestra nación en todas sus esferas y es así que hoy, mantenemos un nuevo marco de actuación para el desarrollo del país. Es una fuente directa, esencial; y determinante la Constitución por conceptualizarla de acuerdo con el Diccionario de Derecho Constitucional UPTL (2008) como “el conjunto de normas y preceptos fundamentales que determinan la organización y competencias del poder público, las bases de la vida social y económica, y los derechos y deberes de los individuos que integran un Estado” (p.51). La Constitución es la fuente primigenia, prioritaria; y, pilar fundamental del Derecho Administrativo, porque el ámbito de acción del mismo depende de los lineamientos jurídicos que ésta le plantea. Cuanto podríamos decir de nuestra Constitución 2008; sin embargo dejó una sola idea y es la aspiración de que el maravilloso papel de regalo que cubre al Estado Ecuatoriano por decisión democrática mayoritaria, llegue no solamente al presupuesto óptico; sino que, trascendiendo toda limitante, permita se consagre un legítimo derecho del pueblo soberano y que es la concreción, garantía; y, promoción de derechos individuales y colectivos que dentro de este trabajo lo sustentamos en el presupuesto: Servicio Público.

*Tratados y convenios internacionales*, en su orden, son conceptualizados como la transacción expresa determinada por los Representantes de diversos países. En adición podría darse la eventualidad de que exista la participación de una organización internacional. Claro tenemos y así corresponde exponer que, la suscripción de un documento del tipo que lo venimos analizando crea un compromiso y genera una obligación. Norma general, lo consideramos, es que luego de firmado un acuerdo sea puesto en consideración de la Asamblea, Congreso o Legislaturas de los países suscriptores con el fin de calificar su validez y vigencia constitucional.

En una visión personal, la importancia de las relaciones internacionales determina hoy un carácter determinante dentro del contexto externo de los países; así lo consagra la

Constitución del año dos mil ocho a partir del artículo 423; y en lo práctico observamos casos de connotación mundial como el asilo político concedido por el Ecuador al señor Assange, el caso del señor Snowden; los términos del reclamo del hermano país de Bolivia por el trato a su Presidente Morales, en vuelos internacionales, las extradiciones de ciudadanos ecuatorianos que vulneraron seguridades de la Cárcel de Alta Seguridad La Roca...etc. Convenio Internacional en su orden, es el documento generalmente bilateral y utilizado para fortalecer las relaciones de países que buscan mejores días para la sociedad dentro de los parámetros económico y comercial.

*Las normas legales*, se encuentran agrupadas en cuerpos legales generales; y específicamente en los llamados leyes o códigos. Después de la Constitución las normas legales juegan un papel importante, ya que en éstas se desarrolla la actividad administrativa diaria de toda la sección pública. Estimo en este momento indicar que la Ley mantiene plena vigencia; y no por el nacimiento del Neo Constitucionalismo en el Ecuador se puede afirmar su extinción como lamentablemente se podría confundir. Al respecto, el artículo 424 inciso primero de la Carta Magna nos aclara y precisa sobre el particular; y si bien existe la orden de prevalencia constitucional, el obrar general de la administración pública debe mantener identidad constitucional con el fin de que no se lleguen a determinar omisiones o nulidades en el actuar.

Las leyes, en tratamiento dentro de este literal, son todos aquellos preceptos jurídicos que emanan de la autoridad competente (Asamblea Nacional); claro está, luego del mandato del pueblo soberano y que mandan, permiten o prohíben con la finalidad de lograr la justicia y el bien común, a través de una serie de condiciones que faciliten una convivencia armónica y un adecuado desarrollo social. La reserva de ley, terminología quizás escuchada por muchos y entendida por pocos, deriva de la Constitución y consiste determinada de manera sencilla, como el encargo que hace la Constitución a la ley para regular ciertos actos o actuaciones jurídicas. Siguiendo el mandato constitucional, el artículo 133, dispone que las leyes son orgánicas y ordinarias, clasificación que merece también un breve análisis.

*Las leyes orgánicas*, según la Corte Constitucional Colombiana (1993): “tienen características especiales, puesto que tienen como función organizar un sistema legal que depende de ellas, reglamentando plenamente las materias previstas en la Carta Suprema, y condicionando con su normalidad la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan”. Por lo que, una ley orgánica es jerárquicamente superior a

la ley ordinaria, ya que ha sido instituida por la Constitución para regular ciertas materias en específico.

*Las leyes ordinarias*, están destinadas a regular cualquier materia que esté subordinada a las mismas, con la excepción de aquellas materias reguladas por las leyes orgánicas. Estas leyes ordinarias son inferiores a la Constitución y a las leyes orgánicas y no tienen la capacidad de modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica. La expresión del artículo 425 de la Carta Magna nos enseña la jerarquización de la normativa vigente en la República del Ecuador.

*Las normas administrativas*, se las conceptualiza como reglas de conducta, obligatorias en su cumplimiento, emitidas por quien legalmente tiene facultades para ello, que rigen y determinan el comportamiento de los servidores públicos y de los particulares frente a la Administración Pública.

Determinante es indicar los presupuestos de la Administración dentro del desarrollo del trabajo; y es así que nos sustentamos de la siguiente manera:

*Las Leyes Administrativas*, estableciendo una determinación personal, no pueden estar alejadas del orden Constitucional; provienen del análisis del Poder Legislativo de nuestro país; y, su finalidad es netamente social. Podríamos afirmar que son los medios reguladores del buen funcionamiento del servicio público puesto que regulan los medios de competencia, las responsabilidades administrativas, los lineamientos de remuneración; control de muebles e inmuebles estatales; y en general un verdadero control del andamiaje administrativo que rige en el Ecuador.

Para concluir, no iré más allá de una exposición rápida de las fuentes positivas del Derecho Administrativo:

*Los Decretos*, vienen determinados en el orden administrativo de nuestro país; y conceptualizamos brevemente, son aquellos provenientes de una autoridad competente; y que, contienen normas reglamentarias; claro está, conforme al artículo 424 de la Carta Magna, con jerarquía inferior a la Ley.

*Los Reglamentos*, se enmarcan en el ordenamiento jurídico administrativo de nuestro país; norman en forma general las actividades de una comunidad. En lineamientos expresos

podríamos afirmar que son bases relativas a prevención de conflictos entre individuos de una localidad. Aspiro con pensamiento de buena fe que las normas reglamentarias deben determinar "claridad para la ejecución de la Ley principal"; y no comparto el criterio de muchos colegas en el sentido de que jurídicamente los Reglamentos son los más peligrosos elementos para el desarrollo de la profesión, "Hecha la ley hecha la trampa".

*Los Estatutos*, considerando su contenido en el Ecuador, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutivo, determinan en mucho, dentro de la esfera de la administración pública. Conceptualizando, vienen perfeccionados en cuerpos normativos que alcanzan la jerarquía de Ley.

*Las Ordenanzas*, consideramos personalmente, constituyen la Ley en el ámbito Cantonal; claro está, previo su legislación, aprobación; y sanción de parte del Concejo. En el desarrollo del proyecto observaremos su enorme importancia dentro de la administración de los GADs Cantonales con el fin específico de concretar legalmente competencias seccionales; sin embargo destacamos al momento brevemente que su vigencia con la dualidad de debates exigidos por el COOTAD determinan todo tipo de responsabilidades hacia los Concejales que participan en las sesiones para su expedición. Ejemplarizando: La competencia de tránsito delegada hacia los GADs Cantonales, estimo personalmente, no es un tema simple de ser plasmado en forma inmediata en una Ordenanza; sino que muy al contrario determina un estudio de consultoría, un estudio de la población cantonal, el entorno integral de la competencia, las funciones parciales que podrían ser acogidas; y en especial el presupuesto municipal para aplicación, necesidades que se deben priorizar o privilegiar, etcétera. Dejo anunciada una visión personal para el desarrollo, que determina la enorme importancia de la Ordenanza y los grados de responsabilidad Administrativa, Civil y, Penal de los Concejales de los GADs Cantonales para el tratamiento y análisis adecuado en el desarrollo de su función Legislativa y de Fiscalización.

*Los Acuerdos*, son instrumentos públicos que por lo general provienen de la Presidencia o de los Ministros; y, son utilizados generalmente para temas de carácter determinado y para no vincular su sentido al de la Resolución.

*Las Resoluciones*, son actos de la administración pública de trascendental importancia; por cuanto, la Máxima Autoridad en competencia de funciones adopta decisiones de carácter interno que pueden corresponder a emergencias, problemas en el

orden de la administración, temas de origen técnico, aspectos internos no reglados, etcétera.

*Las Instrucciones y Circulares*, determinan fiel cumplimiento de los administrados en general; constituyéndose en normas para la aplicación de un fin o tarea específica.

*Los Manuales Administrativos*, vienen determinados hacia la administración con dos características en particular: Ordenamiento y sistematización. El fin es alcanzar en una Institución un engranado procedimental que permita llegar al fin anhelado y alcanzar parámetros de eficiencia, eficacia, celeridad, etc.; que, se considera, son elementos esenciales en administración pública. A la presente fecha el Máximo Personero del Banco del IESS, BIESS, estimando la enorme importancia de contar con una normativa institucional ha delegado a quien realiza este trabajo, la codificación de todos los instructivos o manuales departamentales; particular claro está que, no puede ser ejecutado por una sola persona; y, nos hemos visto obligados a la contratación de profesionales de apoyo. Aspiro como el que más que en los próximos meses pongamos a disposición de funcionarios y colaboradores reglas claras, precisas y que determinan toda actuación de la Dependencia Estatal.

Importante y mucho estimo para delinear un contexto general de las disposiciones que se han enunciado brevemente, realizar consideración de la norma constitucional 76.7.I, quizás la preferida del autor por muchas circunstancias; la cual exige obligatoriamente un parámetro de motivación que lo concibo en mi pensamiento como “ requisito o presupuesto para la validez de un documento de orden público o privado que contiene las fases de exposición, relación jurídica y técnica; y resolución”, en un enfoque detallado pero de comprensión, entendimiento la utilización de una lenguaje claro y preciso, destinando hacia la aplicación de toda la colectividad.

*Las Fuentes Racionales*, son aquellos que no están incorporados en el orden Constitucional o Legal del Ecuador; y por lo tanto, no establecen obligación hacia los conciudadanos. Sin embargo de lo expuesto, su connotación, determina en la administración pública.

*La Costumbre*, viene determinada en el orden administrativo por actos legales que repetidos habitualmente por la colectividad, alcanzan una valoración jurídica. Pueden, en muchos casos, ser considerados por el Legislador como apoyo resolutivo cuando la Ley determina vacíos para su aplicación.

*La Jurisprudencia*, está determinada por casos similares, determinados como precedentes obligatorios, para la resolución de uno en particular. Por ejemplo, la jurisprudencia dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo, el Tribunal Fiscal, etc. Hoy es de enorme importancia esta fuente racional en virtud de la orden de la Constitución de los artículos 237; y 436.1 y 6; y, 438 que determinan los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional, con el presupuesto Vinculante.- La normativa, ya vigente desde mucho tiempo atrás de la Ley de Casación en el sentido de la triple reiteración, como precedente jurisprudencial obligatorio para su aplicación, no deja de ser mirado como un punto determinante en el tratamiento de esta fuente del Derecho Administrativo.

*La Doctrina Científica*, encierra estudios serios y artículos de distinguidos profesionales de la rama del derecho administrativo. Las Autoridades, en el ejercicio legal de la competencia, pueden auxiliarse para la aplicación correcta del derecho y la concreción de la justicia. Consideramos que, muy a pesar, de la existencia de medios electrónicos y computacionales, la lectura de una obra administrativa de un autor de relevante reconocimiento, determinará en el análisis y resolución de los entes públicos.

### **1.3. Relación del derecho administrativo con otras ciencias.**

**Derecho administrativo y derecho constitucional:** El régimen de desarrollo de la Constitución de la República del Ecuador se sustenta en una mayor intervención del Estado en la economía y en los diferentes mercados, llamados así los lineamientos de servicio público. El principio de la actividad económica es la solidaridad y su fin es alcanzar el buen vivir, *sumak kawsay* para la población.

Estimo personalmente el tema en análisis de enorme importancia; puesto que si bien el Derecho Administrativo tiene una esfera determinada, está vinculada o es vinculante con el desarrollo social de una manera frontal o directa. Resulta imposible, lo reconozco, puntualizar un marco exacto de interrelación de normativas con determinantes públicas; y más bien siempre estarán vigentes los ordenamientos del bienestar social, sobre cualquier ordenamiento legal.

El Derecho Administrativo nace en el Derecho Constitucional, ya que en un Estado democrático todos los organismos públicos, las normas que los fundamentan y las funciones y actividades que la administración pública realiza, tienen su origen constitucional.

Personalmente pienso que hoy la Ley Suprema prioriza al ser humano en su derecho legítimo a ser portador de los derechos fundamentales reconocidos por Tratados, Convenciones Internacionales; y la misma Carta Magna; y el Derecho Administrativo lo que hace es acatar dicha normativa en su diario accionar con tendencia exclusiva al servicio público que debe necesariamente desembocar en el buen vivir conciudadano.

**Derecho administrativo y derecho internacional:** El Estado ya sea dentro o fuera de su territorio cumple con actividades administrativas para eso contempla sus propios órganos acreditados en el exterior, como ejemplo tenemos las embajadas, consulados, los cuales cumplen también actividades administrativas.

**Derecho administrativo y derecho civil:** La relación nace en los asuntos de las personas naturales, los actos jurídicos, los contratos, el régimen legal privado, las obligaciones, la prescripción, la caducidad, la indemnización etc., están vinculados al Derecho Administrativo. En el entorno del Derecho Procesal Civil, la Administración desarrolla sus actividades mediante procesos y procedimientos para llevar a cabo las demandas administrativas, las resoluciones, las impugnaciones y la ejecución de resoluciones administrativas, las cuales pueden ser cuestionadas en los procesos contenciosos administrativos.

Observo que la brecha público-privado tiende a quedar exclusivamente en una fina fibra prácticamente invisible. La razón de mi visión es el haber colaborado en el sector privado, mixto; y público y haber llegado a la conclusión y hasta atreverme a determinar que debería haber una legislación expresa en muchos casos prácticos que día a día suceden institucionalmente. No es aceptable, lo digo con mucho respeto, que se sigan manteniendo contestación a consultas hacia organismos de control estatal que dejan abiertos dos caminos de ejecución: El público y el privado; y, finalmente se concluye con expresiones que todo queda en responsabilidad del administrador de la firma consultora. Expresamente, en relación a lo indicado, dejo expuesto: El Sistema Nacional de Contratación Público, herramienta básica de adquisición y prestación de bienes y servicios, debe ser obligatoria en aplicación, para las empresas públicas y de economía mixta o cualquiera sea su naturaleza con capital estatal. No es dable que se adopte una posición de catalogar el objeto social de la firma para desembocar en un contrato privado que siempre dejará, como se escucha en palabras del pueblo soberano dueño de los rubros, mucha tela por cortar.

**Derecho administrativo y derecho penal:** En la legislación penal existen normas expresas, referentes a los delitos contra los deberes de función y deberes profesionales y contra la Administración Pública (Delitos contra la Administración Pública). El régimen disciplinario administrativo tiene sanción y se vincula a lo pe

nal. Tema apasionante que bien podría ser materia de un análisis profundo; al considerar el parámetro fiscalización y actuación que, lo desarrolla la Contraloría General del Estado para determinar la oportunidad de la gestión o las responsabilidades y omisiones en falta de esta.

**Derecho administrativo y derecho tributario:** El Derecho Tributario tiene cercana vinculación con el Derecho Administrativo, y se está abriendo paso a paso como especialidad en materia tributaria con incidencia en la vida económica del país, los presupuestos y la administración pública. No podemos incursionar profundamente en este tema; sin embargo de lo cual y sin expresar perfecciones, cuánto hemos avanzado en la interrelación administrativo-recaudación fiscal, en los últimos años.

Existen innumerables relaciones entre ramas del derecho; y la actividad de la administración; sin embargo de lo cual he considerado los presupuestos de mayor realce y connotación para su determinación en el presente trabajo.

#### **1.4. Visión constitucional del derecho administrativo.**

El marco de la Constitución de la República del Ecuador expedida en el año dos mil ocho, determina un desafío del siglo XXI para los gobernantes de nuestro país que actúan por orden del Pueblo Soberano. No podemos hablar de gobernante sino visualizar los diversos niveles de la administración; razón por la cual he pluralizado mi determinación. Corresponden transformaciones sociales positivas, en las diversas esferas de la vida nacional, un control de la utilización de los recursos estatales, asesorando en su uso eficiente, coadyuvando a la creación de una cultura de participación y empoderamiento social de lo público, como patrimonio inalienable de todos los ecuatorianos.

La afirmación es personal y de responsabilidad del Autor del Trabajo: “Las grandes transformaciones no se las consigue por disposición, por la intervención de una sola persona, o un pequeño grupo, sino por el concurso colectivo”. Se trata entonces, recalco, de generar la cohesión necesaria para propiciar el surgimiento de un líder en cada funcionario,

en cada área, en cada oficina, para garantizar el desarrollo individual, siempre en un marco de trabajo cooperativo, en un ambiente de compañerismo, solidaridad y servicio.

La Constitución 2008 en relación al Derecho Administrativo direcciona sus procedimientos para alcanzar sus finalidades, descritas como el “buen vivir”, *sumak kawsay*, a través de la solidaridad, establece un esquema institucional sustentado en la intervención acentuada del Estado en la economía, con énfasis en la producción y recursos nacionales. El principio de la actividad económica es la solidaridad y su fin es alcanzar el buen vivir, *sumak kawsay*, garantizando la Constitución en la ejecución de los servicios públicos, la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Importante y mucho es determinar que la Norma Suprema ha previsto el establecimiento administrativo de las denominadas EP “Empresas Publicas”; con lo cual se establece una administración exclusiva y solidaria de un conjunto de actividades y de bienes, calificados como “estratégicos” y servicios públicos y su aprovechamiento y explotación directa por intermedio de empresas públicas, así como de “empresas mixtas” y la “economía popular y solidaria”. Sobre la Constitución actual, de 2008, amplía la frontera conceptual de lo considerado “estratégico”, abarcando las actividades y bienes que determinan prioridad económica, social, política o ambiental para el desarrollo de los derechos y el interés social.

Importante es clarificar criterios; y en lo fundamental dejar determinado que son “sectores estratégicos”, para fines del bienestar social y de la obligación del Estado para su prestación.

Puntualizamos, exclusivamente los sectores estratégicos y encontramos: La energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua; y, los demás que determina la Ley.

Son sectores estratégicos en el Ecuador, aquellos que por su importancia decisiva en la esfera de la económica, la injerencia social, política, etcétera se los conceptualiza base para la concreción de los derechos fundamentales emanados de la Constitución de la República del Ecuador.

Los sectores estratégicos son entes rectores, controlados y manejados bajo la competencia exclusiva del nivel de Gobierno Central; el cual determina en ellos su soberanía para el bienestar de todos los conciudadanos.

De la referencia invocada tenemos concretamente que, haber delineado estos sectores en nuestro país, es la respuesta a la planificación y el diseño articulado de un desarrollo integral del Estado que, en forma descentralizada, desemboca armónicamente en bienestar del colectivo.

Se considera que existe el Derecho como ciencia especializada y este no puede tener carácter independiente con respecto a otras ciencias, ni en su relación con otras ya que el Derecho es uno y está integrado por ramas o partes que constituyen ese todo. Sus fines son similares y ante esta similitud no puede haber independencia por lo que se considera que existe relaciones entre las distintas ramas del Derecho y de este con otras ciencias.

Al establecer un concepto de Derecho Administrativo, inmersos en los lineamientos del ordenamiento constitucional, podemos decir que es aquella rama jurídica que se encarga de fijar los principios y analizar las normas que se orientan a la regulación de las relaciones sociales que se producen en la organización y en la actividad de la administración del Estado considerada en todas sus esferas tanto internacional, nacional como local.

El Derecho Constitucional no solo lleva en sí disposiciones limitativas del actuar de la Administración, en ocasiones es la norma superior autorizante de determinados actos que puede realizar ese ente. La Constitución se convierte en norma básica que traza el carácter de la actividad de la Administración Pública, en estrecha vinculación con el pensamiento sociopolítico que domina la letra y el espíritu de la primera. El estudio de las reglas conductuales constituye la materia del Derecho Constitucional que, por lo tanto, consideramos, puede ser definido como la rama del Derecho que organiza el Estado y establece las normas fundamentales de sus relaciones con los individuos; además de regular el actuar de cada uno de los órganos que lo integran.

Corresponde distinguir determinantes y es así que, si bien el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional son normas jurídicas referentes al Estado, a pesar de sus relaciones, constituyen ramas diferentes porque el Derecho Constitucional estudia la organización general del Estado, mientras que el Derecho Administrativo, la organización administrativa de éste.

La mayoría de los administrativistas estiman que sí existen diferencias entre ambas ramas del Derecho. Para demostrarlo, efectuado un análisis general, me permito señalar varios elementos diferenciales:

- El Derecho Constitucional posee normas estáticas mientras que las normas del Derecho Administrativo son dinámicas.
- El Derecho Constitucional estudia la anatomía del Estado mientras que el Derecho Administrativo estudia sus funciones.
- El Derecho Constitucional estudia los órganos del Estado y el Derecho Administrativo la acción de estos.
- Un último criterio se refiere a la diferencia de degradación jurídica por la que el Derecho Constitucional da directrices y orientaciones que el Derecho Administrativo por lo general no las ofrece. Hay una relación, por esto, de dependencia del D. Administrativo con el Derecho Constitucional.

De todas las ramas del Derecho, ninguna está más estrechamente ligada al Derecho Administrativo que el Derecho Constitucional; cada temática que trate el Derecho Administrativo, se ha dicho, está encabezada por una introducción de Derecho Constitucional. Constitución y Administración se influyen recíprocamente; porque es la Constitución la que le brinda existencia a la Administración, puesto a que la primera define el carácter de la segunda. La Constitución es el ordenamiento fundamental del Estado; la Administración es un órgano jurídico de ese Estado. La función administrativa es una actividad que se realiza dentro del marco y las directivas básicas fijadas por aquella norma suprema. Por su jerarquía, es la fuente más importante de todo el Derecho, particularmente para el Derecho Administrativo, cuyo actuar se fundamenta en los principios y normas constitucionales.

En la Constitución hay estructuración y establecimiento de límites, en la Administración hay expresión de actividad concreta que ha establecido la primera y que puede influir en su dinamismo si el último no responde a los objetivos requeridos.

En nuestro tema de análisis y para concluir, La Constitución de 2008 establece el régimen de los “gobiernos autónomos descentralizados” que ostentan “competencias exclusivas” y persiguen un fin único y exclusivo: El Derecho al Buen Vivir. En su orden, el derecho administrativo organiza y encamina el actuar de los administradores, como lo recalamos, en lineamientos de administración, legislación; y fiscalización.

Como un ecuatoriano más aspiro y hago votos para que la “modernización, autonomía y descentralización”, reflejen una etapa histórica de la actividad permanente dentro del Estado para alcanzar más adecuadamente las finalidades sociales, que se despliegan en América Latina desde mediados de la década de los años ochenta. Aspiro y lucho diariamente por observar el "desarrollo articulado en forma sistemática, democrática, equitativa y administrativa" para significar los necesarios cambios orientados a mejorar la Administración Pública y adaptarla a las necesidades de su actividad y al cumplimiento de sus fines. Sin incursionar en el plano sentimental y, exclusivamente por determinantes vividas en el sector público que me ha brindado un trabajo en los últimos años, conceptualizo a la Constitución y al Derecho Administrativo, íntimamente vinculados por una obligación básica: El servicio al ser humano que es el legítimo titular de todos y cada uno de los derechos que sumados convergen hacia el Buen Vivir.

### **1.5. Visión legal del derecho administrativo.**

Apasionante tema de la actualidad es el principio de legalidad que muchos autores lo consideran inalterable en el campo del Derecho Administrativo. Por largos años ha regido el principio de que, en el entorno público las Autoridades exclusivamente deben someterse al texto exacto de lo establecido en la Constitución, la Ley y el Derecho para concretar sus funciones en el marco de las competencias a ellos encomendadas.

Así, tenemos en lo concreto que toda actuación pública debe tener un soporte de motivación jurídica en respeto al principio de legalidad y a la convivencia en un estado de derechos y justicia.

El principio de Legalidad, crea la seguridad jurídica dentro del área administrativa que como ya lo hemos verificado se enmarca directamente en el sector público.

Importante es relacionar al principio de legalidad con la motivación; y es así que, cualquier autoridad del sector público que llegare actuar alejada del sistema Constitucional o Legal vigente en la República del Ecuador, generará un acto administrativo viciado, ilegal y nulo.

Ahora bien, se proyectó innovaciones en el presente trabajo y mal haría en dejar expuestos principios que se los pueden verificar en textos múltiples que se cobijan en Bibliotecas de la República del Ecuador.

Corresponde preguntarse en este punto: Hasta cuándo y hasta donde llega el principio de legalidad, con la vigencia de una Constitución que garantiza derechos del ser humano...Al efecto traduzco a consideración un pensamiento del autor del presente trabajo: En realidad y resulta imposible negarlo, el principio de legalidad rige y determina en el orden Constitucional y Administrativo del Ecuador; sin embargo debemos avanzar hasta la conceptualización del Estado Constitucional de Derechos y Justicia el cual, determina el Buen vivir ciudadano básicamente; y en base a ello es hora que el Asambleísta, el Concejal y las demás Autoridades de resolución a nivel nacional o seccional conceptualicen, es mi opinión como lo repito, un objetivo directo: El Buen vivir ciudadano.

Llevo a consideración la siguiente situación para reflexión: El señor XX se realiza en el Instituto XX de Seguridad Social Estatal dos exámenes médicos para mejorar su vista; y, los dos galenos en atención coinciden en que no existe posibilidad médica para mejorar su visión. En el orden privado se consulta y quirúrgicamente se determinan resultados favorables. El señor XX acude hasta el Instituto XX de Seguridad Social Estatal y solicita reembolso de valores, conforme el Reglamento para el efecto. Determinado el término para el fin último; éste ha superado un día y ha fenecido. En el desarrollo del caso, simple resulta fríamente imponer la vigencia del principio de legalidad y resolver en el sentido de que no se cumplió el término de la Ley y no se debe pagar; sin embargo de ello, personalmente se estima que si bien el Derecho Administrativo tiene lineamientos básicos, la nueva Constitución de la República del Ecuador, prioriza, promueve y protege derechos de orden superior, en el caso que nos ocupa la Salud y la Vida y, debe determinarse la procedencia de finiquito; muy a pesar del decurso de un día de término "reglamentario". Quedará motivada tal resolución, al amparo del artículo 425 en relación con los artículos 358 y siguientes de la Carta Magna. Estimo dentro de mis convicciones jurídicas personales que la Constitución no está dada para que adorne discursos o escritorios de burócratas en extinción; sino para que su normativa beneficie a la colectividad, promoviendo y protegiendo sus derechos fundamentales como una obligación del Servicio Público.

#### **1.6. Misión del Estado, en el organigrama de la administración pública.**

Determinante y expreso considero al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE que conceptualiza a la Secretaría Nacional de la Administración Pública como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica y administrativa. La Secretaría Nacional de la Administración Pública establece las políticas,

metodologías de gestión e innovación institucional y herramientas necesarias para el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la administración pública central, institucional y dependiente; imagen gubernamental; y calidad de la gestión en las entidades y organismos de la Función Ejecutiva, con quienes coordinará las acciones que sean necesarias para la correcta ejecución de dichos fines. Así también, realizará el control, seguimiento y evaluación de la gestión de los planes, programas, proyectos y procesos de las entidades y organismos de la Función Ejecutiva que se encuentran en ejecución, así como, el control, seguimiento y evaluación de la calidad en la gestión de los mismos. El Secretario Nacional de la Administración Pública, desarrolla para el tema central de la tesis, las siguientes funciones a considerar:

- Ejercer la rectoría en políticas públicas de mejora, de eficiencia, eficacia, calidad, desarrollo institucional e innovación del Estado;
- Coordinar y realizar las gestiones que el Presidente de la República requiera con los Ministros de Estado y demás funcionarios del sector público;
- Coordinar la gestión eficiente y oportuna de la ejecución de los proyectos de interés nacional que sean considerados prioritarios por el Presidente de la República;
- Diseñar, promover e impulsar proyectos de mejora de la gestión institucional de las entidades de la Administración Pública Central, Institucional y dependencias de la Función Ejecutiva;
- Fomentar una cultura de calidad en las Instituciones de la Administración Pública, tanto en productos como en servicios públicos;
- Promover e impulsar proyectos de innovación que procuren la mejora de la gestión pública en las instituciones del Estado;
- Generar metodologías para mejora de la gestión pública en general, tales como proyectos, procesos, trámites y servicios al ciudadano;
- Controlar la ejecución de propuestas, proyectos de mejora y modernización de la gestión pública;
- Diseñar, promover e impulsar proyectos, planes y programas destinados a la mejora de la gestión pública a través de herramientas, sistemas y tecnologías de la Información y comunicación.

Corresponde para continuar, pasar de un marco nacional al marco seccional que lo venimos estudiando y realizar una breve introducción al Régimen de Autonomías y Descentralización determinado a partir de la Nueva Carta Suprema con vigencia en la

República del Ecuador y con una sola dirección de actuación: Servicio público que garantice la dotación de servicios básicos hacia los conciudadanos.

Con la aprobación de la Constitución en octubre del 2008 se ha organizado el territorio de diferente forma. Adicionalmente, se establecen competencias exclusivas y sectores estratégicos que únicamente pueden ser gestionados por el gobierno central, y competencias concurrentes, que pueden ser gestionadas entre los diferentes niveles de gobierno.

Debido a la nueva estructura territorial del Estado, mantiene vigencia el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización; y, a través de este Código se pretenden regular los gobiernos autónomos descentralizados, el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes y los procesos de descentralización y desconcentración. En este Código se busca fortalecer al Estado mediante la consolidación de cada uno de los niveles de gobierno, a través del establecimiento preciso de los roles y competencias de cada uno de ellos. En consecuencia, se prevé que el gobierno central tenga competencias exclusivas en cuanto a rectoría y regulación, lo que implica la elaboración y expedición de políticas públicas, normativa, estándares y manuales de procedimiento. A su vez, las competencias concurrentes en los niveles descentralizados y desconcentrados son la planificación, coordinación, gestión y control.

La planificación comprende la elaboración de planes, programas y proyectos. La coordinación implica la elaboración de convenios y proyectos intersectoriales. La gestión se relaciona con los programas y proyectos ejecutados. El control comprende el monitoreo y la evaluación de la ejecución de los programas. En este contexto, el presente estudio se ha elaborado con la finalidad de analizar el marco legal e institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en relación a la nueva organización territorial y las competencias y atribuciones para desarrollar servicios sociales al colectivo. A la vez, se busca identificar las oportunidades que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados en sus jurisdicciones, para aplicando autonomía y descentralización, brindar un mejor servicio a los conciudadanos.

## **CAPÍTULO II**

### **DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS EN EL ESTADO ECUATORIANO**

## 2.1. Descentralización y autonomías en el Ecuador

Necesario, en tiempo de ardientes movimientos políticos que vive nuestro país, es iniciar separando el alcance de las determinantes administrativas con las políticas; claro está que la segunda conceptualización en afirmación se la estima como un derecho constitucional proveniente de la democracia; dentro de dicho actuar cada ser humano tiene completa libertad de expresar “respetuosa, técnica y jurídicamente” su ideología. El razonamiento es para no caer en una inadecuada determinación conceptual en torno a las nociones de descentralización y autonomía.

Hay consenso nacional en impulsar o si se quiere de perfeccionar un proceso de Reforma del Estado desde la descentralización y las autonomías, para profundizar la democracia, auspiciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población; en lo que todavía existen diferencias es con cuál de los innumerables proyectos llevarlo a cabo; lo expuesto a mi criterio, muy a pesar de la normativa jurídica vigente. Escribo estas líneas luego de escuchar al Presidente de la República del Ecuador exponer sobre una eventual reforma jurídica en el sentido de que, si el Gobierno Nacional interviene en una competencia municipal, luego se requerirán los rubros como reposición. Estimo respetuosamente que en muchos casos es aceptable el particular; sin embargo en tantos otros, no podemos olvidar los principios de complementariedad y subsidiariedad en la administración.

Corresponde delinear un concepto de autonomía. Así el profesor Augusto Hernández Becerra indica:

El nuevo contexto de la descentralización ha valorizado el concepto de autonomía. Autonomía es el atributo esencial de los gobiernos locales, en virtud del cual les está permitido adoptar e implementar ciertas decisiones por cuenta propia sin injerencia del gobierno nacional. Mucho se ha teorizado e incluso regulado sobre autonomía local, pero no dejará de sorprendernos lo mucho que varían las doctrinas y sus aplicaciones prácticas de un país a otro. Los municipios, tema central del presente estudio, suelen proclamarse autónomos en las constituciones y las leyes modernas. Sin embargo, en cada país el municipio es autónomo de una manera diferente. (p. 176)

Para el Doctor Rodrigo Borja (2002), desde el punto de vista etimológico, “existe autonomía en la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía, sin embargo, no es soberanía. Los entes

autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos pero están sometidos a la soberanía estatal". (p. 56)

El mismo autor, respecto de la descentralización política, propia de la autonomía en el mismo nivel, nos dice que ésta entraña:

Un fraccionamiento horizontal de las competencias fundamentales del gobierno y su distribución entre los órganos centrales y los regionales, de modo que estos pueden ejercer toda la gama de las atribuciones estatales: las legislativas, las ejecutivas y las judiciales, en el ámbito de su respectiva jurisdicción territorial. (Borja, 2002, p. 57)

Como podrá deducirse, no es sencillo establecer las fronteras entre descentralización, autonomía y sus diferentes grados, tampoco es fácil consensuar sus respectivos significados. Sin que exista consenso al respecto, podemos decir que autonomía y descentralización son elementos básicos, necesarios; y complementarios de un mismo procedimiento en desarrollo que busca separar el orden administrativo del Estado de un proceso centralista con el fin exclusivo de acercar los servicios públicos al ciudadano y brindarle mejores días. En este sentido, podemos decir que a determinadas grados de descentralización corresponden similares grados de autonomía. Una visión personal nos permite determinar que, obligatoriamente el crecimiento de las poblaciones encierra un sinnúmero de necesidades y prioridades para atención directa; lo cual única y exclusivamente se las puede atender y viabilizar de forma directa o viviendo los particulares en forma directa. Atrás quedarán, poco a poco en el mundo entero lo estima quien desarrolla el presente trabajo , los viejos esquemas de centralismo administrativo determinados por el monopolio del poder que habré de reconocer, mantienen vigencia todavía en distintas naciones de América del Sur.

Desde este punto de vista diremos que, en ejercicio de su autonomía administrativa, las entidades descentralizadas, sean estas territoriales o funcionales, están facultadas para ejercer las competencias administrativas que el Estado Central les transfiere en cumplimiento del ordenamiento jurídico. En cambio, considerando la autonomía política diremos que la descentralización viene perfeccionada en las entidades territoriales que determinan competencias en el orden administrativo y financiero, ejerciendo facultades de legislación. Así, determinan una privativa competencia que conlleva incluso a una propia administración de justicia.

La descentralización y la autonomía o la dualidad de estas en un sistema democrático que pretende acercar el servicio público a su legítimo titular que es el pueblo soberano, no puede y debe degenerar conceptos en base a presupuestos de orden político. Lamentable considero por ejemplo, el determinar la destrucción de la vía Cuenca-San Bartolome-Sigsig, en la Provincia del Azuay, fruto de lo cual se ocasionan a diario accidentes de tránsito con daños materiales y pérdidas humanas que, se mantenga una pugna de intereses sobre a quién le corresponde en competencia la mantención de la vialidad en el sector. Nótese que se están vulnerando derechos de orden constitucional y sin embargo, se mantiene una pugna de competencias entre el Gobierno Provincial y el Ministerio de Transporte. Sobre diversos tópicos nos trasladamos hasta la Provincia del Guayas y observamos diariamente centralizado el tema político y no llegamos a un actuar articulado en autonomía y descentralización en temas que determinan derechos fundamentales.-

Estimo luego de este breve análisis que, si bien el tema político es un derecho constitucional en un Estado democrático; el factor humano y el servicio público deben desencadenarse expresamente para el desarrollo de los pueblos.

En la poca experiencia que podría afirmar ostento dentro del sector público; pero amplia en el servicio social, me atrevería a decir que nunca existirá descentralización del Gobierno Central si es que no existe autonomía económica hacia lo seccional. Como podemos hablar de administración seccional si no existe transferencia de fondos que permitan su desarrollo y claramente lo diré, la ejecución de obras y satisfacción de necesidades.

Para concluir, la política y las ideologías administrativas son parte de los derechos de un ser humano; sin embargo de lo cual, más importante es el servicio público. Quienes se consideran activistas políticos a tiempo completos, deberían dejar esta vieja costumbre, y servir a la hora que toca; para que luego en la campaña política, tengan todo el derecho de socializar sus principios, ideológicas y aspiraciones, con el aval del deber cumplido.

**Autonomías:** La propuesta nace en el Cantón Guayaquil y busca romper las ataduras con el Estado (Privatización) para insertarse más dinámicamente en la globalización. Es una forma de disminuir el tamaño del Estado para eliminar sus barreras y de permitir la acumulación económica sobre la base del postulado de lo que se produce localmente debe quedarse donde se produce.

La misma determinación de los nuevos niveles de gobierno “autónomos” nos hace colegir en forma simple el espíritu del Legislador: Acercar el servicio público hacia su legítimo titular que es el ciudadano ecuatoriano. Ejemplarizando tenemos la competencia de tránsito en el Cantón Guayaquil; la misma que no puede dejar de ser absorbida por mandato constitucional y crear autonomía local propia en responsabilidad; sin embargo de lo cual, no es menos cierto que al vivir en un estado integrado, el gobierno nacional o central, nunca perderá su responsabilidad y si el caso lo determina, su contingente deberá establecerse bajo la figura de la competencia complementaria.

En realidad anhelamos un país regionalizado en forma autónoma; pero con interconexión integral nacional que, brinde al pueblo soberano mejores servicios públicos para consolidar su derecho constitucional al buen vivir.

**Descentralización:** Su determinación está dada en la palabra “delegación”; la misma que integrada de competencias sobre temas de desarrollo regional, provincial, cantonal o parroquial; y, robustecida con recursos económicos pretende acercar servicios públicos a su legítimo titular: El pueblo soberano.

En términos generales, la descentralización es la dispersión, con criterio funcional o territorial, de los centros de decisión política y administrativa del Estado. Somos partidarios del cambio; y, pensamos que es hora de las determinaciones locales; y, de dejar atrás el viejo esquema centralista que actuaba con una sede de ejecución como es la capital de la república.

La descentralización administrativa, delega atribuciones del nivel central de gobierno a los actualmente denominamos GADs con el fin de que desarrollen funciones específicas en favor de la comunidad. Mantenemos el pensamiento de que, el esquema más adecuado en el servicio público social es acercar los servicios hacia los conciudadanos; claro está, sin olvidar el esquema de las competencias concurrentes que determina coordinación de funciones a nivel nacional. Importante y mucho es determinar que la descentralización administrativa, no contraviene el carácter jerárquico, integral y unitario de una nación.

La descentralización política, guarda armonía con el esquema federar; en donde, se determina y marca una subdivisión horizontal de las competencias en el orden ejecutivo, legislativo y judicial.

Determinante es recoger el criterio del Doctor Rodrigo Borja Cevallos, citado por Moreno (2003) en el entorno del federalismo que afirma que es

Una forma de organización estatal, que entraña una manera de dividir y desconcentrar el poder en función del territorio. El Estado federal hizo su ingreso a la historia con la Constitución norteamericana de 1787, que sirvió de modelo para los constitucionalistas de América Latina y de muchos otros países. El Estado federal se caracteriza, en primer lugar, por un alto grado de descentralización jurídica, política y económica, que permite a cada poder autónomo dictar su propia Constitución y su propio orden jurídico, siempre que no contradigan los grandes principios de la Constitución Federal; en segundo lugar, por la coexistencia de normas jurídicas de validez nacional con normas jurídicas de valor local, lo cual significa que las personas están sometidas a dos órdenes jurídicos y a dos poderes políticos distintos: El nacional federal y el local autónomo; en tercer lugar, por la distribución del poder político con sentido territorial para que la autoridad pública sea ejercida por órganos del gobierno federal –divididos en legislativo, ejecutivo y judicial– y por órganos de los gobiernos autónomos –divididos en legislativo, ejecutivo y judicial–; en cuarto lugar, porque los organismos locales descentralizados gozan de autonomía pero no de soberanía; y, finalmente, porque el Estado federal tiene una sola personería jurídica internacional, ante el Derecho Internacional. (p.241)

## **2.2. División territorial y gobiernos autónomos descentralizados (GADs).**

En el ámbito cantonal que venimos analizando, consideramos, determinante la división territorial bajo el presupuesto de “acercar los servicios públicos a su legítimo titular que es el pueblo soberano; y, nunca de puntualizar un régimen estatal”. Del trabajo desarrollado mantenemos el criterio de que la división territorial del Ecuador es saludable, se debe perfeccionar con el complemento del nivel central; y porque no decirlo se debe flexibilizar en su absorción por parte del nivel de gobierno intermedio; puesto que, mantener disputas sobre competencias bajo el entorno político no le hacen bien a nuestro país.

Pensamos y consideramos a la política como un derecho de todo ciudadano; que, su forma ideológica de pensar es respetable y da brillo a la democracia y al estado constitucional de derechos; sin embargo de lo cual, se determina al servicio público brindado a la colectividad, como el único y exclusivo aval del político activo frente al derecho a ser partícipe de una contienda electoral.

Ahora bien, no podemos dejar de señalar como un punto de vista personal que, las competencias exclusivas se desarrollan como el primer momento de la descentralización administrativa; sin embargo el apoyo concurrente del estado central se vuelve indispensable al establecer el desnivel social, político y económico que se vive en nuestro país por diversas circunstancias territoriales.

Realizo un paralelo entre dos Cantones en los que he tenido la oportunidad de vivir: Quito en Pichincha; y, Sigsig en Azuay; respecto de lo cual no podemos pensar que Quito y su entorno político, comercial, laboral, turístico, económico, etc., pueda tener los mismos lineamientos de autogestión, ejecución de competencias, presupuestos, inflación y demás indicadores económicos y sociales que un Cantón como el que, lo recalco, tuve la inmensa satisfacción de laborar y vivir como es el Sigsig en el Azuay; que, sin embargo de la pujanza de su población, requiere del apoyo del gobierno central para hacer realidad un sinnúmero de necesidades y ejecución de competencias.

Entonces, concluimos ratificando nuestra afirmación en el sentido de que la fórmula ideal para el desarrollo de nuestro país, es la ejecución de las competencias concurrentes; sin perjuicio de la ejecución de las exclusivas, determinadas por mandato constitucional y legal. En un momento final del análisis del tema sabremos afirmar y recalcar que la democracia determina el progreso de los pueblos; así mismo su integración hacia un nivel central; por lo que, inmensamente beneficiosa es una descentralización administrativa, acompañada de un nivel de control central.

Tratare de acercarme a una definición, en el entorno de la división territorial del Ecuador; puesto que temas políticos como que el Consejo Nacional Electoral (CNE: [www.cne.gob.ec](http://www.cne.gob.ec)) lleva a cabo una serie de talleres en ciudades del país reconocidas como circunscripciones territoriales con fines electorales exclusivamente, descartan toda posibilidad de avanzar en los conceptos de administración pública.

En lo Constitucional y Legal, conforme mi criterio, aprobada la nueva Constitución del 2008 mediante referéndum por una gran mayoría de los ciudadanos ecuatorianos, se introdujo un nuevo ordenamiento territorial en nuestra nación que debe respetarse sobre todo ámbito o propósito: Así, la única y exclusiva determinante de división territorial lo establece el artículo 238 de la Carta Magna.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

Queda por aplicar el presupuesto regionalización en nuestro territorio; sobre lo cual se han determinado algunas tesis; sin embargo de lo cual la más cercada a la realidad lo considero sería así: Región 1, Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos - lo administra Ibarra. Región 2, Pichincha, Napo, Orellana - lo administra Tena. Región 3, Chimborazo, Pastaza, Tungurahua, Cotopaxi - lo administra Ambato. Región 4, Manabí, Santo Domingo, Galápagos - lo administra Montecristi. Región 5, Santa Elena, Guayas, Los Ríos, Bolívar - lo administra Milagro. Región 6, Cañar, Azuay, Morona Santiago - lo administra Cuenca. Región 7, El Oro, Loja, Zamora Chinchipe - lo administra Loja. Región 8, Quito. Región 9, Guayaquil.

En un breve análisis diremos que, la reforma de la estructura centralista del Estado es una tarea urgente no solo en Ecuador; sino que en América Latina. El centralismo en el país ha permitido concentrar en el gobierno central competencias y recursos que deben ser asumidas por los ahora denominados "gobiernos autónomos descentralizados" (GADs); por otro lado, ha permitido el ejercicio de dicha concentración, consideramos personalmente, en la capital de la República; donde existe supremacía del poder político y de la inversión pública y privada. Con pleno conocimiento de mi lugar de nacimiento, Cuenca Ecuador estimo que, toda descentralización y la concreción de autonomías deben mantener los principios de equidad.

El nuevo modelo de la descentralización que consta en la Constitución de la República tiene que aplicarse a través de la legislación secundaria (COOTAD) que, en cumplimiento del principio de supremacía constitucional, debe mantener conformidad con la norma suprema. Es hora ya de concreciones, fiscalización; y de encaminarnos por el verdadero sendero de la autonomía y descentralización territorial.

### **2.3. Sistema nacional de competencias.**

Estimo personalmente que los modelos de descentralización y competencias determinados previo a la vigencia de la Constitución del año 2008, concretados en el

esquema llamado “a la carta” no fueron los requeridos para un correcto desarrollo y progreso nacional; y más bien, corresponde hoy vislumbrar un nuevo futuro obligatorio y progresivo que lo puntualiza el sistema nacional de competencias. Contamos a la presente fecha con verdaderos esquemas de descentralización y concreción de competencias hacia los niveles de gobierno cantonal; entre los cuales destacamos, por ejemplo, el de tránsito y la administración de áridos y pétreos.

Habíamos manifestado y lo sostenemos que, la Constitución del año 2008 y la posterior normativa jurídica que ostenta el Ecuador a la presente fecha, salvando contadas excepciones que no viene al caso enunciarlas, determinan un maravilloso papel de regalo para la ciudadanía; sin embargo de lo cual su ejecución establece encontrar el obsequio interior, cristalizado en el servicio a la colectividad.

Puntualizando el tema, la Constitución de la República del Ecuador es expresa en la determinación de competencias del Gobierno Central; y, de los GADs. Resulta poco adecuado a la presente fecha, se considera modestamente, sostener la negativa de una obligación constitucional y legal que corresponde asumirla; claro ejemplo de la aseveración es la de tránsito en nuestro país que bien pueden los cantones desarrollarla en un nivel A,B o C en relación a indicadores de población y número de vehículos en circulación; o quizás, se considera en una visión muy personal que, la mancomunidad cantonal permite a los niveles de gobierno determinados con un presupuesto C, auto gestionar; y, lograr una categorización B; la misma que permite ingresos económicos periódicos que serían la opción de llegar a la auto sustentabilidad.

No podemos quedarnos en el abstracto de que el Gobierno Central es el proveedor obligatorio de recursos de toda índole; sino que, avanzar en el modelo administrativo de la descentralización que, como se recalca, es de carácter obligatorio en el Ecuador. Nos preguntamos qué es más saludable, recibir los cómodos veinte y cinco mil dólares, aproximadamente, y mantener la categorización C o promover intercantonalmente un esquema de mancomunidad para el desarrollo de la competencia de tránsito. No queda duda alguna de la respuesta; y es que las herramientas están dadas y resta el empuje de los gobernantes para determinar el desarrollo de sus pueblos.

Para concluir el análisis personal, corresponde a las Autoridades locales, iniciar un estudio de planificación cantonal considerando sus competencias exclusivas; y, olvidándose del presupuesto político, desarrollar conjuntamente con el Gobierno Central un trabajo

concurrente, necesario e indispensable, en muchos casos para el único y último fin de la administración pública: El bienestar de la colectividad.

Únicamente un sistema de competencias preciso nos puede llevar a la verdadera descentralización y autonomía nacional; que, nos permita abandonar el viejo y tedioso esquema centralista que vivimos, en muchos aspectos, hasta la presente fecha en nuestro país. Corresponde ir asumiendo responsabilidades locales; claro está, muy a pesar del ejercicio concurrente de competencias que lo resaltamos y lo privilegiamos a lo largo del estudio con fundamento en la Norma Suprema, artículo 260: “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”. (Constitución de la República, 2008, p. 128)

Muchas veces se relaciona que nunca una competencia exclusiva puede ser ejercida de manera concurrente. Me interrogo nuevamente y medito sobre el fin último del servicio público y social y determino si este podría ser obstaculizado por tan peculiar afirmación. Qué problema existe en que un Gobierno Autónomo Descentralizado y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas ejecuten una obra que derive en beneficios sociales Nacionales, Provinciales y Cantonales. Respetuosamente considero que ninguno y si el hecho implica la ruptura del principio de legalidad que, se rompa bajo la motivación del bienestar colectivo y buen vivir ponderado por el Gobierno Nacional.

Relacionamos el artículo 269 de la Constitución de la República del Ecuador que establece que el sistema nacional de competencias contará con un organismo regulador; el cual deberá encuadrarse en determinantes expresas; dentro de lo cual destacamos, el procedimiento, capacidad; y, plazo para la transferencias de competencias exclusivas hacia los GADs Cantonales; la proyección del ejercicio concurrente, entre el Gobierno Central y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal en forma articulada y legal; la asignación residual cuando el caso lo amerite; y, la concreción, luego del procedimiento administrativo que llegará a corresponder, de las respectivas competencias hacia los niveles descentralizados de gobierno.

En materia financiera los GADs tienen la obligación de convertirse en auto sustentables; sin embargo de lo cual corresponderá rendir cuentas en relación con sistema fiscal nacional. Mención expresa merece el artículo 272 de la Constitución de la Republica; en el sentido de que, los GADs participarán de al menos el quince por ciento de ingresos

permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Al inicio de la descentralización existirá transferencia de recursos para el inicio de gestión; razón ésta que consagra el principio de que, no habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes. Me interrogo y me respondo; y es que, como podría ejecutarse un servicio público sin contar con los recursos económicos suficientes.

El sistema de Autogestión en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales juega un papel predominante para abordar a los fines delineados en la Constitución y en la Ley; y que, nos direccionan a una adecuada Organización Territorial del país. Corresponderá, para mayor especificación, la transferencia de facultades, recursos y competencias que han de llevarse a cabo en un proceso de descentralización. Corresponde entonces, trabajar concretamente e ir determinando y articulando mecanismos para un desarrollo integral: Económico, Social y Cultura autónomo en cada nivel de gobierno local.

Personalmente observo en nuestro país que “mucho se pide en diversas ocasiones y no existen determinación de autogestión que motiven los requerimientos”.

He dejado de colaborar a la presente fecha en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sigsig, Provincia del Azuay; sin embargo, enorme fue la satisfacción de consolidar algunas delegaciones de la Señora Alcaldesa de la localidad. Seré honesto en indicar que para privilegiar el bienestar social no se miró que quien realiza este trabajo era un asesor jurídico exclusivamente en su calidad de Síndico Municipal; sino que mucho más haya estuvieron los horizontes para fomentar el deporte y llevar a cabo una escuela de fútbol; así mismo, orgullo y satisfacción muy personal y profesional fue inaugurar en bien de la población todos los servicios sociales que brinda a la fecha la Defensoría Pública del Ecuador. Considere siempre que, dicho presupuesto de “autogestión” daba derecho a la Máxima Autoridad y a un servidor de la localidad en calidad de Síndico, para realizar nuevos pedidos al Gobierno Nacional en el entorno del servicio a la colectividad.

Lógico estimo que, quien trabaja solo y sacrificadamente a favor de una sección territorial y determina resultados, tiene el derecho para exigir al gobierno central “se premie su actitud de gestión” con el robustecimiento de fondos públicos para nuevas actividades.

## **2.4. Niveles de gobierno.**

El régimen de competencias determina como finalidad evitar la duplicidad de funciones; sin embargo, no prohíbe una concurrente, flexible, conjunta; y complementaria participación de la administración pública para satisfacer las necesidades sociales.

En la conceptualización personal, corresponde, ratificarnos en nuestro pensamiento sobre el desarrollo ideal de competencias en el Ecuador: Sistema concurrente, por la diversidad de nuestro país en todos los entornos: Social, político, económico, turístico, etc.

### **2.4.1. Competencia de los GADs, conforme la división territorial del estado.**

La concepción del territorio va mucho más allá de la simple descripción del espacio geográfico de un Estado; su concepto está vinculado con las relaciones sociales existentes dentro de dicho espacio. Esto implica que el análisis del territorio es indispensable para la comprensión de la interacción entre lo espacial y lo social, la misma que se caracteriza por una transformación constante. “El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado. De acuerdo a Verdesoto (1998) “el territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales” (p. 171)

Desde este punto de vista, el territorio es una construcción social que implica el acercamiento a los procesos productivos y a la actividad espacial diversa de los actores; con esta lógica, en el espacio concurren y se superponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto. Para el pensamiento se viene la siguiente reflexión: Una organización territorial condiciona la distribución de poder y se constituye en un mecanismo de fortalecimiento democrático y como catalizador del desarrollo social. Así, un modelo de Estado puede incidir negativamente (generador del conflicto) o potenciar procesos políticos y sociales donde la ciudadanía es partícipe de la construcción de su propio desarrollo. Es decir, el ámbito territorial es un ámbito de índole político y ejercicio de poder porque implica la repartición de éste.

Una de las dimensiones fundamentales de todo proceso de cambio, más aún de un proceso de descentralización y reestructuración del Estado en el territorio, son las dinámicas

territoriales, éstas implican el análisis de los conflictos vigentes y potenciales, las posibles divisiones ideológicas, y las políticas existentes tanto en el nivel nacional como en el local. Por lo tanto, es importante poner especial atención sobre aquellas dinámicas que pueden obstaculizar el proceso de descentralización en el país. Las dinámicas de conflictividad social inciden en los apoyos, compromisos o retrocesos que pueda tener la descentralización. Es posible que hayan existido grandes avances en materia constitucional y legal pero también hay voluntades políticas y sociales adversas al cambio y a la concreción de dichos principios normativos. En el país, estoy convencido en lo personal, existe una débil cultura política de cooperación y trabajo conjunto, donde los espacios comunes de convivencia son escasos. Es visible en muchas esferas que los intereses político partidarios y los intereses particulares prevalecen en la toma de decisiones sobre temas colectivos. Así mismo, existe una resistencia al cambio en muchos espacios.

Estas situaciones generan fraccionamiento y conflictos latentes entre diversos grupos de la sociedad. Hablar de la organización y división del Estado Ecuatoriano, necesariamente nos conduce a analizar lo que al respecto dice la Constitución, así considero conveniente partir del contenido del Art. 1: El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrática, soberana, independiente, unitaria, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público, y de las formas de participación directas previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible. En base a dicha disposición, es que la normativa del régimen seccional, fue reformada, precisamente para acoger lo que la Suprema Ley dice en el Art. 242: “El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población podrán constituirse en regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales”. (Constitución de la República, 2008)

El Dr. José Suing Nagua (2009), señala que la organización territorial hace relación a lo que tradicionalmente se conoce como la “división político administrativa” del territorio de un Estado, esto es a la forma como se estructura el territorio, según las últimas reformas introducidas a la Constitución de la República del Ecuador.

**Estado Central:** Entiéndase en la puntualización no el régimen Unitario; sino el nuestro Constitucional de Derechos y justicia.

1. La defensa nacional, protección interna y orden público.
2. Las relaciones internacionales.
3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
4. La planificación nacional.
5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.
7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
8. El manejo de desastres naturales.
9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.
10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.
11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
12. El control y administración de las empresas públicas nacionales,  
(Suing, 2009, p.45)

**Gobiernos Regionales Autónomos:**

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.

7. Fomentar las actividades productivas regionales.
8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. (Suing, 2009, p.49).

### **Gobiernos Provinciales**

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. (Suing, 2009, p.52)

### **Gobiernos Municipales**

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.

7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. (Suing, 2009, p.57)

Se agrega que el sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.

### **Gobiernos de los Distritos Metropolitanos Autónomos**

Se dispone que estos gobiernos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.

### **Gobiernos Parroquiales Rurales**

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.

3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.
6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. (Suing, 2009, p.62)

### **Regímenes especiales**

Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Se precisa que los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

Es importante anotar para concluir que, todo el esquema autónomo descentralizado que es pretensión configurarlo en nuestro país implica una necesaria reorganización del territorio nacional mediante una nueva división política administrativa que contenga verdaderos procesos planificados de descentralización, de desconcentración; y autogestión, determinados como medios idóneos para transferir las atribuciones y funciones del gobierno central a los gobiernos intermedios y locales.

Ha determinado mucho en el desarrollo profesional y en la vida misma del autor de este trabajo, hace algunos años atrás, observar en una de las paredes de uno de los centros comerciales más grandes de los Estados Unidos de América, la frase del Presidente John F. Kennedy: ...Todo esto no estará terminado en un día, en un mes, en un año; en esta administración o quizás durante los días de mi vida; sin embargo, empecemos...

**CAPÍTULO III**  
**EL MUNICIPIO**

### **3.1. Antecedentes.**

El esquema funcional de la Municipalidad, históricamente, ha tenido innumerables variantes en los lineamientos administrativo, financiero, de autogestión, manejo de competencias exclusivas; hasta llegar al año dos mil ocho en que la Constitución de la República del Ecuador, el COOTAD, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, etcétera, consideramos, determinan verdaderas herramientas que nos encaminan a encontrar el fin determinado como objeto de este trabajo: El buen vivir de la sociedad.

Partimos nuestro análisis en mil ochocientos treinta y observamos básicamente lineamientos propios de la Colonia; entre los cuales destacamos al territorio y su división departamental, provincial, cantonal y parroquial.

Los Prefectos, Gobernadores y Corregidores desempeñan funciones por el periodo de cuatro años y los Tenientes en dos. La reelección se perfecciona exclusivamente luego del análisis del buen comportamiento de las Autoridades al final de cada periodo.

Los concejos se encuentran centralizados en cada una de las capitales de Provincia; y, su regulación viene encuadrada en la Ley, al encontrar en ésta, la designación de sus funciones, el número de integrantes; y la forma de elección.

En el año de mil ochocientos cuarenta y tres se puntualiza la existencia de un Consejo Provincial; el mismo que viene delineado por elementos que determinan su formación. Habrá de concretar la importancia de esta innovación puesto que, el Concejo Provincial podía dividirse para constituir los hasta nuestros días existentes Concejos Cantonales.

El año de mil ochocientos cuarenta y cinco ya expresamente se puntualiza la existencia y vigencia de las Concejos Municipales, sus funciones, el número de existentes, el lugar de su funcionamiento; y en lo inherente a sus miembros, establece el tiempo de su actuación.

Pasamos a mirar las determinaciones Constitucionales del año mil ochocientos cincuenta, caracterizada por una determinación de suma importancia; y es que la vigencia Municipal se cristaliza en todas las cabeceras cantonales donde pueden establecerse. El Régimen Municipal, en su orden, es ya regulado jurídicamente, en un capítulo integro de la Norma Suprema.

En el año de mil ochocientos sesenta y uno encontramos un avance sustancial en la evolución histórica del Régimen Municipal; y, encontramos Municipalidades provinciales, cantorales y parroquiales. La Legislación habría de regular sus atribuciones en diversos entornos sociales tales como la educación, la policía, la instrucción social, el entorno fiscal delineando los parámetros de la recaudación, control de inversión de los rubros económicos del municipio.

El Constitucionalismo del año de mil ochocientos sesenta y nueve, especifica ya existencia de Municipalidades en todas las capitales; y en la innovación jurídica señala que serán los Jefes Políticos del Cantón quienes dirigen el orden del Municipio.

Pasamos a mil novecientos seis donde encontramos trascendentales cambios en la vida Municipal; y verificamos la puntualización de funciones exclusivas que deslindan su actuación en relación con otros poderes; claro está que, este desarrollo y funcionamiento en ningún momento podría vulnerar el ordenamiento impartido por la Constitución y la Ley.

Importante y mucho es delinear ya la independencia del Régimen Municipal en el orden administrativo; resaltándose en particular que las Municipalidades, al amparo de la norma suprema, actuaban de manera directa con apego a las determinantes normativas vigentes.

Nuevamente, ratificamos nuestro pensamiento que será conclusión del presente trabajo en el sentido de que, en realidad antes y hoy tenemos las competencias exclusivas; lo cual no determina en relación al poder central una independencia o quizás una desvinculación mediante el sistema de Estados Independientes; sino que, encontramos un régimen administrativo, autónomo y descentralizado, obteniéndose mayores y mejores resultados de la gestión del gobierno local hacia el ciudadano; claro está que la concurrencia en competencias, debería ir al auxilio, cuando el caso verdaderamente lo amerite. Pensamiento o anhelo personal es resaltar que, el estado de emergencia local, rompe el principio de legalidad; y, exclusivamente nos concreta a las órdenes constitucionales relacionadas al buen vivir conciudadano general.

La Carta Magna del año mil novecientos cuarenta y cinco concreta, lo consideramos, la colocación de la primera piedra para lo que hoy es la Municipalidad en el Ecuador.

Encontramos, que constitucionalmente se fija como se desarrollaran las leyes y reglamentos correspondientes al Municipio. En adición, se regula la relación Municipalidad y

ciudadanos; destacándose finalmente el principio del esquema de la mancomunidad en el Ecuador, con el fin de alcanzar conjuntamente beneficios sociales.

La figura del Alcalde, alcance realce social; sin embargo de lo cual se lo condiciona en presupuestos fiscales al puntualizarse que su existencia depende al volumen de rentas obtenidas en el Municipio.

Finalmente, en el presupuesto autonomía encontramos un importante avance al encontrar autorización para que los Municipios a través de sus órganos colegiados puedan dictar acuerdos, ordenanzas y reglamentos.

En el año de mil novecientos cuarenta y seis, se concreta un marco prohibitivo de actuaciones y en particular las sanciones por responsabilidad de los miembros del Cabildo. Resaltamos un parámetro particular en el sentido de que los miembros del máximo organismo cantonal no solamente rinden cuentas y se responsabilizan de su actuar individual; sino que, también encontramos enmarcado el entorno colectivo para sanción al tratarse de temas en materia económica.

Durante mil novecientos sesenta y siete encontramos la Municipalidad en el Ecuador es determinada expresamente para su funcionamiento; y es así que, en cada Cantón se determina un Gobierno Municipal presidido por el Concejo Cantonal integrado por miembros de votación directa.

Los Municipios alcanzan en su funcionamiento, una verdadera autonomía económica para lograr sus objetivos sociales.

Los servicios públicos nacionales podrán ser atendidos en el entorno Municipal, enunciándose expresamente las rentas que robustecen las arcas seccionales: Impuesto a la propiedad urbana e impuesto a las ventas finales que se realicen dentro de cada cantón; el ámbito legislativo Municipal, queda expresado a través de la expedición y sanción de las ordenanzas.

Estimo de trascendental importancia, la especificación de la normativa local “ordenanza”; particular que refuerza el desarrollo jurídico constitucional en el Ecuador y ha permitido hasta nuestros días que los niveles de gobierno legislen directamente en relación a las necesidades y ordenamiento de sus mandantes locales.

A inicios del año mil novecientos setenta y ocho nos encontramos con la Dictadura Militar, que determino exclusivamente, reformas numéricas en la conformación de los Concejos Cantónales.

La expedición de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en el año dos mil cinco, establece un nuevo marco jurídico institucional, concretando lineamientos de autonomía, económica, administrativa, financiera, con el fin de alcanzar la independencia que hoy es pretensión perfeccionarla con la Constitución del año dos mil ocho.

Previo a concluir con el estudio histórico de la Municipalidad Ecuatoriana estimo oportuno clarificar un tema conocido por muchos e indeterminado por otros, delinear la etimología de las palabras: La Municipalidad, el Municipio y el Concejo Cantonal que se ven traducidos en la siguiente terminología paralela: La Institución, el territorio y el Órgano Regulador Legislativo y fiscalizador.

El Municipio en el año 2008, determina una visión personal acompañada de una lectura de múltiples libros que se han analizado para el desarrollo de este trabajo.

Una porción geográfica cualquiera solo puede considerarse territorio de un Estado si está establecida como tal por normas jurídicas, nada hay de intrínseco en un pedazo de tierra que lo convierta en territorio de un Estado si no es por determinación normativa. La unidad del territorio estatal y, por ende, la unidad territorial del Estado, es una unidad jurídica, no geográfica natural, pues el territorio del Estado no es en realidad sino ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado. Por otra parte, en virtud de que los principios, normas y políticas de la organización territorial y el ordenamiento territorial, se refieren a un espacio y relaciones sociales determinadas, a un tiempo específico de vigencia y a grupos.

Consideramos que, la Constitución del año dos mil ocho, transformó al Estado Ecuatoriano; y es pretensión dejar atrás un esquema centralista que sin dudarlo ha limitado el progreso igualitario de la nación toda. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD fue publicado el día diecinueve de octubre del año dos mil diez, en el Registro Oficial número 303; y, desde entonces, este proyecto jurídico se ha empeñado en profundizar el sistema democrático con un enfoque de justicia regional y espacial, a través de políticas que compensen los desequilibrios en el desarrollo territorial.

“Este es el marco que recoge la nueva Constitución de la República, que reconoce al estado ecuatoriano como descentralizado, guiado por los principios de equidad interterritorial, integración, solidaridad y unidad territorial”. (COOTAD, 2014)

Hoy, a los denominados GADs, se les ha otorgado las atribuciones en cuanto a la Planificación y la gestión territorial se refiere, lo que implica un reto enorme de características multidimensionales e integrales. Anhelamos, lo expreso en forma abierta, una descentralización y autonomía de muchos campos de servicio básico integral al ciudadano puesto que, el fin último de la visión del autor del trabajo se traduce en que el servicio público es obligatorio en todas las esferas del Ecuador, bajo el principio constitucional de la igualdad.

Constituye una base de mi pensamiento y pilar para el desarrollo de este trabajo que, la Constitución del año dos mil ocho, transformó la vida del Estado Ecuatoriano en todas sus esferas; es así que hoy, no se reproduce simplemente la Legislación, sino que la formalidad es promover y proteger principios de orden supremo; claro está, al amparo de la disposición jerárquica del artículo 425 de la Ley Suprema; y es por esta visión que la descentralización y la autónoma determinan en el progreso y desarrollo de los pueblos que precisamente, lo entiendo muy respetuosamente, son determinantes de la Carta Magna.

La Constitución de la República del Ecuador (2008), en el artículo 226, consagra el mandato de que las entidades del Estado enunciadas en el artículo 225 de la Carta Magna, tiene el deber de “...Coordinar sus acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.” (Constitución de la República, 2008), en el caso concreto celebrar convenios con los diversos órganos e instituciones del Estado a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Determina el desarrollo de este trabajo, el enunciado del artículo 227 de la Carta Suprema (2008): “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. (Constitución de la República, 2008)

Llegamos entonces al fin específico de este capítulo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2014) que en su artículo 9, expone “La facultad ejecutiva comprende el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa bajo responsabilidad de gobernadores o gobernadoras regionales, prefectos o

prefectas, alcaldes o alcaldesas cantonales o metropolitanos y presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales”. (COOTAD, 2014)

El literal a) del artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2013), en concordancia a lo dispuesto en el artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que son competencias exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado: “Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad”. (COOTAD, 2014)

Los literales a) y n) del artículo 60 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, expone que son atribuciones del Alcalde: a) Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal; y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico; n) Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización del Concejo, en los montos y casos previstos en las ordenanzas cantonales que se dicten en la materia”. (COOTAD, 2014)

Concluimos pensamientos con una exposición expresa; y que no es otra que el artículo 274 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, determina que: “Los gobiernos autónomos descentralizados son responsables por la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras que les corresponda ejecutar para el cumplimiento de las competencias que la Constitución y la ley les reconoce, de acuerdo con sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial...” (COOTAD, 2014)

Ya luego de la exposición histórica, estimamos con el calificativo de determinante, al crecimiento poblacional de los cantones, tanto en términos demográficos como en importancia relativa, de las ciudades intermedias, proceso que ha creado nuevos problemas y demandas a sus gobiernos locales, especialmente en el campo de los servicios públicos. Resta al Ecuador, incursionar en un segundo proceso vinculado a las tendencias a descentralizar el Estado en forma íntegra; lo que, significara el traspaso de nuevas

competencias y de recursos a los municipios, la posibilidad para éstos de contar con mayores márgenes de autonomía político-administrativa y, en consecuencia, de jugar un rol más sobresaliente en el conjunto de las decisiones estatales.

Finalmente, la descentralización también ha implicado redefinir el rol del Estado y de sus relaciones con la economía y la sociedad. Al respecto, se observa en la mayoría de los gobiernos de la región una apertura a las tesis sobre la reducción del tamaño del Estado y la privatización de un conjunto de actividades y servicios tradicionalmente en manos del sector público.

No me queda duda, como conclusión de este importante tema en tratamiento que, con algunos años de vigencia el COOTAD, ha sabido abrir un horizonte de oportunidades de desarrollo, pero también de responsabilidades; y es así que no faculta, sino que obliga a cumplir y comprometernos con un proceso enmarcado en el bienestar común, la justicia regional y la equidad territorial.

El proceso de reforma del Estado incluye una agenda sustantiva para democratizar el sistema político y racionalizar la acción de la institucionalidad pública. Por ello, para acercar el Estado al ciudadano e impulsar la efectividad de las acciones de gobierno, son ejes fundamentales de la reforma estatal el impulso a los procesos de descentralización, desconcentración y participación ciudadana. En ese sentido, constituye un imperativo democratizar toda la institucionalidad estatal, en especial de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante la incorporación de efectivos y amplios mecanismos de participación y control social.

Es preciso abandonar la falsa dicotomía que plantea que la autonomía y la descentralización suponen necesariamente un debilitamiento y una desarticulación del Estado y, de que, a la vez, el fortalecimiento de un aparato estatal eficaz, inteligente y articulado, implica de manera ineludible menores niveles de autonomía y descentralización.

### **3.2. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, como órgano de la administración pública.**

Traer a consideración el término “administración pública”, nos conlleva, concibo personalmente, a un fin específico que es el servicio social a la colectividad. Realizaré una breve introducción y análisis a los presupuestos de la Administración Pública hasta

establecer el punto de encuentro con el Órgano Institucional "Municipio" inmerso en el andamiaje del Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal.

Administración: procede de los términos latinos "administrativo" y "onis", que significan el arte de administrar. Esta la determinación conceptual; sin embargo de lo cual considero básico adicionar que Administración si bien es el arte de administrar debe tener un beneficiario y este en la República del Ecuador es un titular legítimo: El Pueblo Soberano.

Abrimos un abanico de componentes en razón de lo expuesto:

1. Un territorio y las personas que lo habitan.
2. Una institución.
3. Ordenar, disponer, organizar en especial bienes, servicios y valores.
4. Desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad.
5. Suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa.
6. Bienestar social.
7. Cumplimiento de mandato supremo del pueblo para llegar al objetivo: Buen vivir.

Las relaciones de las personas naturales y jurídicas con el Estado y las instituciones de derecho público, y con las entidades de derecho privado con finalidad social o pública, son de derecho administrativo y vinculan a los administradores y los administrados. Para el Tratadista Nicolás Granja Galindo (1992), la ciencia de la administración "es el conjunto de todos los conocimientos no jurídicos con respecto a la administración pública".

Estimo, con el respeto del tratadista citado que el concepto es determinante; sin embargo de lo que la administración como ciencia comprende también los conocimientos jurídicos que le son consustanciales y que de ninguna manera se oponen a las manifestaciones puramente científicas y técnicas. Intentaría quizás apegarme a la siguiente determinación: Rama de las ciencias sociales que trata de explicar la estructura y las actividades de los órganos que, con la autoridad del poder político, constituyen la maquinaria del Estado y las instituciones públicas. La razón de la exposición es que, en diversos momentos de desarrollo laboral, a partir del año dos mil ocho, con fines de motivar actos administrativos, he realizado mención del artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador al considerar sus determinantes técnicas, precisas y que en pocas palabras determinan la realidad y contexto de lo que debemos entender por Administración Pública: Art. 227.- "La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se

rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación". (Constitución de la República, 2008)

En el Glosario de términos del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva se define a la Administración Pública como "la organización con personalidad jurídica, que desarrolla su actividad para satisfacer el interés general"; y, en el Art. 3, se declara que la Administración Pública Central tendrá personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines. Corresponde al Presidente de la República dirigir la Administración Pública y responder por ella (Arts. 164 y 171,9 de la Constitución Política de la República del Ecuador). En el año dos mil trece cuando llega al oído de un ciudadano ecuatoriano un parámetro de conversación Constitucional, de Autonomía o de Descentralización no tengo la menor duda que dependiendo de su cultura, estudios e ideológica política, tendrá una opinión para trasmitirla. La libertad de expresión del ser humano es respetable y valida y en dicho entrono mucho se podría decir sobre la función del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal; sin embargo de lo cual he considerado oportuno tratar los entornos para una mayor concreción, especificación y detalle:

**El Municipio:** Lo podríamos determinar como el nivel de gobierno cantonal que tiene como fin garantizar el desarrollo de una sección territorial. Tendrá como herramientas una adecuada planificación, realizará actividades de autogestión para el fortalecimiento de sus arcas económicas, promoverá la participación ciudadana; y finalmente, determinará un tratamiento equilibrado hacia las dificultades que le incumben. La finalidad, no nos queda duda alguna, es encontrar el buen vivir conciudadano. No se podría olvidar el presupuesto tan venido a menos y olvidado en administración pública, lo estimo personalmente, como es la fiscalización.

Existen objetivos claros precisos y bien determinados:

- Planificación y promoción social, económica, ambiental, turística y cultural.
- Coordinación y planificación territorial en las áreas urbana, rural; y, de expansión.
- Proyección a satisfacer los requerimientos habitacionales del Cantón; claro está, con planes de vivienda social de bajo costo y al alcance de la colectividad.
- Desarrollo adecuado de la competencia de transito con el fin de conseguir seguridad vial, fluidez vehicular; y bajos niveles de contaminación.

- Acciones preventivas en coordinación con el Ministerio de Salud, con el fin de evitar epidemias y proteger los derechos fundamentales, de este orden, en toda la colectividad.
- Promoción y ejecución de sistemas integrales de salud que brinden a la colectividad una vida digna, saludable, determinada por una buena alimentación y nutrición; a la vez que, priorizar la atención de las madres en periodo de gestación y el desarrollo integral de los menores de edad.
- Adecuado abastecimiento de agua potable y control periódico de los sistemas de alcantarillado del Cantón.
- Planificación del sistema educativo, cultural y deportivo del Cantón, con tendencia a cristalizar los derechos fundamentales del buen vivir.
- Seguridad social determinada con el apoyo de las autoridades correspondientes y el apoyo de brigadas barriales.

Ahora bien, marco maravilloso sin duda alguna, tomado en síntesis de la misión, visión y objetivos que mantiene el Cantón Loja; sin embargo de lo cual los recursos económicos deben brillar a la hora de hacer realidad las actuaciones, caso contrario no pasaremos de una simple invocación.- Ejemplarizando circunstancias: Observo día a día la ejecución y el desarrollo de la competencia Tránsito con cargo al GAD del Cantón Cuenca y me ratifico en mis opiniones dentro del Concejo del GAD del Cantón Sigüig en el sentido de que se deben y pueden absorber competencias hasta donde el presupuesto lo permita y no se debe incursionar en imposibles “Querer la competencia íntegra determinada en un solo acto” que no admiten vuelta atrás y más bien generan insatisfacciones en la población, no resulta prudente por decir lo menos. Ir con presupuestos conocidos, determinación expresa de la problemática tránsito en un Cantón, bajo la precisión de que sí se puede iniciar con parte del proyecto absorción de la competencia; a sacrificar rubros en una consultoría externa, estimo prudentemente, da lugar a la intervención de la Contraloría mediante examen externo para el análisis de rubros económicos sacrificados.

Determinante es sumar al esquema trazado, la necesaria Planificación Cantonal; la misma que con el plan de ordenamiento territorial es una herramienta que actualmente se la viene desarrollando en forma técnica a nivel local, con el fin de alcanzar las políticas trazadas al inicio de la administración del nivel de gobierno.

No podría escapar del análisis la Participación Social, que viene determinada por la promoción de verdaderos procesos de integración colectiva; los cuales oportuno es afirmar, constan expresamente en la Ley de Participación Ciudadana.

Corresponde en los actuales momentos determinar estrategias que faciliten el trabajo del equipo, afianzar alianzas estratégicas, desarrollar mancomunidades de trabajo con el fin de conseguir un andamiaje social equitativo, solidario y equilibrado.

### **3.2.1. Fines.**

En la definición de la Ley se determina que, al gobierno municipal, le corresponde como finalidad primordial el bien común local; para cumplir con esta finalidad y para satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, debe perseguir los siguientes fines:

- Procurar el bienestar socio material de los conciudadanos.
- Efectuar el plan de ordenamiento territorial o físico del suelo del Cantón; incluyendo, las áreas urbanas y rurales.
- Acrecentar el espíritu de ser un nacional, los sentimientos cívicos y las buenas relaciones entre vecinos.
- Complementariamente, cooperar con otros niveles gubernativos en el desarrollo de la cultura, la educación y de asistencia social. Norma que está sujeta a una aplicación limitada, las municipalidades potencialmente pueden asumir competencias en los campos de salud, educación, servicios sociales y otros, bien como competencias exclusivas (artículo 264 de la Constitución) ya como competencias concurrentes como parte del sistema nacional de competencias previsto en la misma Constitución y que deberá ser desarrollado por la ley.

Algunas municipalidades como el Distrito Metropolitano de Quito han cubierto con éxito, otros ámbitos que no son los esenciales previstos en la Ley, pero que son los temas que les corresponderá asumir, o reasumir a todas si cabe aplicar el concepto de descentralizar por devolución cuando se concrete el proceso de descentralización. Precisamente estos escenarios de acuerdo a Buller (1995) en la Ley de Fomento y Atención de programas para los sectores vulnerables en los gobiernos seccionales, publicada en el Registro Oficial No 116, de 2 de julio de 2003, modifica el primer numeral del Art. 12 (numeración anterior a la codificación de 2005), e introduce el término *social*, incorporando al ámbito de responsabilidad de los gobiernos seccionales autónomos, consejos provinciales

y municipalidades, la atención de programas sociales a favor de los grupos vulnerables de la sociedad contribuyen a poner las pautas sobre los nuevos roles que les corresponde ejercer a las municipalidades para que puedan con propiedad, ejercer como gobierno municipal, conforme su nueva denominación.

Aunque toda la normativa secundaria debe ser armonizada con las disposiciones de la nueva Constitución, resulta importante referir determinante de cumplimiento particular:

- Regular el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercer control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa.
- Regular y controlar, con competencia exclusiva y privativa, las construcciones o edificaciones, su utilización y condiciones.
- Planificar, regular y coordinar todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual debe expedir las normas que sean necesarias.
- Prevenir y controlar cualquier tipo de contaminación del ambiente; y,
- Propiciar la integración y participación de la comunidad, para lo cual se establecerán los mecanismos de participación comunitaria mediante ordenanzas.

### **3.2.2. Funciones.**

- Para el logro de los fines municipales y alcanzar el bien común local, la Municipalidad debe encaminar su accionar en los siguientes fines específicos:
- Provisión y Desarrollo de medios de agua potable y alcantarillado.
- Edificación, y tratamiento adecuado en temas de aseo, determinación de señalización en vías públicas.
- Tratamiento de residuos.
- Regular y controlar la calidad, elaboración, manejo y expendio de víveres para el consumo público, así como el funcionamiento y condiciones sanitarias de los establecimientos y locales destinados a procesarlos y expendirlos.
- Licencias para la apertura de Industrias, Comercio y establecimientos profesionales.
- Mantenimiento de espacios de descanso post-morten.
- Promoción al turismo.
- Mantenimiento de espacios de faenamiento, mercados y ferias.
- Planificar, coordinar y ejecutar planes y programas de prevención y atención social.

La Constitución de 2008 no establece como lo hacía la anterior Carta Política, las modalidades de gestión de los servicios públicos (artículo 249 de la Constitución de 1998); señala en el capítulo quinto, de los sectores estratégicos, servicios y empresas públicas, que el Nivel de Gobierno Central mantiene competencia exclusiva dentro de los sectores estratégicos con el fin de ser el legítimo proveedor de los servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, etc. (artículo 314 Constitución de la República del Ecuador); que el Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos y prestación de servicios públicos, las que estarán bajo la regulación y control de los organismos pertinentes (artículo 315 de la Constitución de la República del Ecuador); y que el Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria, así como la delegación excepcional a la iniciativa privada y a la economía social y solidaria el ejercicio de estas actividades (artículo 316). El cambio profundo está en el carácter de excepcional de la delegación a la iniciativa privada, en los casos que serán determinados por la ley:

- Planificación del desarrollo cantonal.
- Regular el uso de la vía pública en áreas urbanas y suburbanas de las cabeceras cantonales y en las áreas urbanas de las parroquias rurales del cantón.
- Ejercer el control sobre las pesas, medidas y calidad de los productos que se expenden en los diversos locales comerciales de la jurisdicción.
- Promover y apoyar el desarrollo cultural, artístico, deportivo y de recreación. Prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente en coordinación con las entidades afines. Contribuir al fomento de la actividad productiva y su comercialización, a través de programas de apoyo a actividades como la artesanía, microempresarias y productoras de la pequeña industria entre otros, en coordinación con organismos nacionales, regionales, provinciales y parroquiales.
- Colaborar y coordinar con la Policía Nacional, la protección, seguridad y convivencia ciudadana.
- Desarrollo de la competencia de tránsito conforme el nivel de delegación correspondiente.
- Exigir y controlar que en toda obra pública o privada que suponga el acceso público, en los edificios públicos o privados, en los lugares que se exhiba espectáculos públicos y en las unidades de transporte público se diseñen, establezcan, construyan y habiliten accesos, medios de circulación e instalaciones adecuadas para personas con discapacidades.

- Ejercer el control de la venta en espacios y vías públicas de toda obra artística o literaria, musical o científica, en cualquier formato, producidas, reproducidas o distribuidas que se encuentren protegidas por la ley de propiedad intelectual

El ejercicio de estas funciones, en su mayor parte, identifica a las municipalidades en la actuación del conocido “*papel tradicional*”, de ser prestadoras de servicios públicos; pero, también incluye las nuevas que ha permitido configurar un nuevo escenario, el de ser “*promotores del desarrollo local*”, con la participación activa de la población, que fortalece la democracia en el territorio y facilita la rendición de cuentas. Ahora estas funciones deben ser analizadas y reformuladas en el contexto de las competencias exclusivas que la Constitución reconoce a favor de los gobiernos municipales y del sistema nacional de competencias.

### **3.2.3. Órganos de la administración seccional.**

En la República del Ecuador la descentralización adquirió un importante protagonismo a mediados de la década de los 90, cuando la agenda neoliberal atravesaba su mejor momento. Fue un puntal en los discursos de las agencias de cooperación internacional, los centros de investigación afines a la ortodoxia del momento y las entidades gubernamentales encargadas de la “modernización” y el “achicamiento” del Estado. Si bien sus propósitos contaron con la aprobación y consenso de muchos sectores sociales, incluyendo los niveles de gobierno subnacionales, tuvo muy poco impacto a la hora de redistribuir poder en el territorio y mejorar los servicios públicos y las condiciones de vida en las localidades. Ese modelo de descentralización estuvo marcado por un fuerte voluntarismo, por la falta de articulación entre transferencia de competencias y de recursos y por la ausencia de capacidades de gestión en el gobierno central y en los gobiernos locales. Lo descrito muestra que la descentralización ha tenido una correspondencia directa con el régimen de desarrollo imperante y, por tanto, con el modelo de Estado consagrado constitucionalmente; ello es particularmente notorio en las dos últimas constituciones del país.

La aprobación democrática de la Constitución de 2008 supone un nuevo régimen de desarrollo, centrado en el Buen Vivir, y un Estado constitucional de derechos y justicia; esto incluyó la reorganización territorial del Estado y la recuperación de sus facultades esenciales como las de planificación, distribución, rectoría, regulación y control.

La Constitución consagra un Sistema Nacional de Competencias articulado al de planificación y un nuevo esquema de descentralización fundamentado en una transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, cuyo objetivo fundamental es generar equidad territorial a través de los principios de subsidiariedad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, complementariedad, sustentabilidad del desarrollo, participación y unidad del Estado. Este modelo de descentralización pretende superar las deficiencias en la distribución y redistribución de recursos, generar equidad y cohesión territorial y fortalecer, por ende, el proceso de democratización del Estado. Como puede apreciarse, se distancia profundamente de las consignas separatistas de las élites rentistas y, por el contrario, busca la igualdad y la justicia en todas sus dimensiones.

La descentralización en la nueva Constitución también está soportada por una nueva institucionalidad con la responsabilidad de promover, regular y organizar el traspaso y el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes, de aquellas ya existentes y de las nuevas que han empezado a transferirse. Ello vuelve indispensable contar con este Plan Nacional de Descentralización para dinamizar y ordenar el proceso. La construcción del Plan Nacional de Descentralización responde a un procedimiento sostenido de consulta, diálogo y concertación de actores sociales e institucionales. La formulación del Plan se llevó a cabo mediante la participación de prefectos, alcaldes, concejales, presidentes y vocales de gobiernos parroquiales rurales, funcionarios delegados de los GAD, delegados del ejecutivo en el territorio y representantes de organizaciones de la sociedad civil, determinándose cuatro ejes temáticos:

- 1) Vialidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial;
- 2) Fomento Productivo y Soberanía Alimentaria;
- 3) Infraestructura Pública; y
- 4) Ambiente, Agua y Patrimonio.

Adicionalmente se organizaron consultas y diálogos con expertos sectoriales, académicos, representantes de organizaciones no gubernamentales, agencias de cooperación, responsables de la rectoría nacional de las competencias a descentralizarse y asociaciones de los GADs.

Los objetivos en determinación del Plan son los siguientes:

- a) Afianzar el proceso de descentralización en todo el territorio nacional.

b) Garantizar la eficacia, eficiencia y excelencia, mediante procesos descentralizados, de la administración en el Ecuador.; y

c) Realizar un seguimiento y verificación en los órdenes de transparencia y participación social, frente al colectivo social y sus requerimientos.

Los objetivos, políticas y lineamientos del Plan, recogen consideraciones fundamentales sobre equidad, cohesión territorial, acceso equitativo a los derechos ciudadanos, a la distribución armónica de los bienes, de los recursos y de los servicios públicos, en atención a las condiciones territoriales y sectoriales del desarrollo. El Plan propone, además de sus principios básicos, la evaluación de la gestión y la calidad de las políticas públicas. En esta perspectiva, el seguimiento y la evaluación se integran en el proceso con la finalidad de que éste sea transparente y legítimo; además desarrolla una forma de política pública articulada entre planeación, ejecución y evaluación, y propicia mecanismos de diálogo interactivo y participación ciudadana en las acciones de control y rendición de cuentas, fomentando así la transparencia y la responsabilidad de la gestión pública.

Finalmente, el Plan incorpora una visión prospectiva de la descentralización, donde se reconoce que a pesar de los obstáculos y problemas existentes en el proceso, el avance del mismo, en los últimos tres años, presenta hitos realmente significativos; ello conlleva ser rigurosos en la utilización efectiva de los espacios y herramientas existentes, y no perder de vista el carácter instrumental de la descentralización como generadora de condiciones de bienestar y cohesión social, desarrollo territorial endógeno, y bienes y servicios estatales de calidad en el territorio, cuyos principales beneficiarios son todos los ciudadanos del país.

### **3.2.3.1. El Concejo Municipal.**

El concejo municipal es una corporación administrativa de elección popular que funciona en cada municipio. La Organización y funcionamiento de los Concejos Municipales debe desarrollarse con sujeción a los postulados rectores que rigen la función administrativa y, en especial, a los principios de legalidad, publicidad, transparencia, moralidad y responsabilidad. Una de las facultades esenciales que tiene el Concejo Municipal Ecuatoriano, como cuerpo colegiado que constituye la municipalidad, es la facultad normativa aplicable en la jurisdicción cantonal, la misma que se expresa, de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador y el COOTAD, en la expedición de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, facultades que la estaremos desarrollando durante

todo el tratamiento de la presente propuesta académica. Esta acción debe desarrollarse en el marco de la coherencia con los más fieles postulados y dignas aspiraciones de la ciudadanía local, a efecto de que este órgano consistorial responda a los fines del municipio y de sus principales demandantes, y éste a los requerimientos de sus vecinos.

El concejo municipal constituye el órgano con facultades normativas, resolutive, fiscalizador de planificación y consultivas del gobierno municipal, tiene a su cargo de modo exclusivo, las atribuciones normativas que la Constitución y la ley asignan a la Municipalidad; esto es la facultad de dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones.

Los asuntos municipales generales se norman mediante ordenanzas que tienen carácter obligatorio en todo el cantón. Así por ejemplo mediante ley se crea tasas municipales que se aplican por intermedio de una ordenanza municipal. Los asuntos particulares o especiales son resueltos por el Concejo Municipal mediante acuerdos o resoluciones; por ejemplo, el arreglo de una acera, la pavimentación de una calle, o la reglamentación del orgánico funcional de los funcionarios municipales.

A criterio propio, el Concejo Municipal, debe constituirse en el órgano donde se converjan los diversos criterios y postulados de los ciudadanos del municipio donde siendo parte el concejo municipal, esta agrupación natural de familias con carácter jurídico se institucionaliza en teoría y práctica su concepto y definición en servicio de la comunidad. La forma de gobierno que constituye el concejo municipal es la más pura expresión del carácter de asociación de vecinos. Por ello es que podemos manifestar que las normas locales que se emitan por el concejo municipal deben lograr la igualdad civil, política, social y, bienestar total de los habitantes locales, el apoderamiento con la participación de sus ciudadanos y ciudadanas en la celebración de normas y acciones (ordenanzas, acuerdos resoluciones), locales que realizan los concejos municipales debiéndose ser estas en favor de toda la comunidad local.

Importante es preciar un tema expuesto brevemente en líneas anteriores, las diferencias entre Municipio y Municipalidad, bajo diversas ópticas. Así, el tratadista Guillermo Cabanellas De Torres (2003) señala que “el primero en la época romana era la ciudad principal y libre que se regía por sus propias leyes; cuyos vecinos podían obtener y gozar los derechos y privilegios de la misma Roma” (p.208). La enciclopedia Esparsa (1998) puntualiza que “el municipio es un ente público menor de carácter territorial y de base corporativa; el Municipio es un concepto social, una convivencia de personas, peculiarmente

de familias, asentadas en un mismo territorio para, con plena conciencia de su unidad realizar en común los fines de la vida” (p.156).

La Municipalidad de acuerdo al tratadista Guillermo Cabanellas de Torres (2003), indica que “es el ayuntamiento constituido por el alcalde y los concejales o ediles de un municipio, para administrar y representar los intereses de este” (p. 208), es decir de la población.

En varios países de América, incluido el nuestro, la municipalidad es el organismo que administra una comuna, cantón o distrito. Está encabezada por un alcalde o presidente municipal y un concejo, todos elegidos por votación popular. Es responsable de la administración de la educación y salud públicas en sus respectivos ámbitos territorial. Sus presupuestos provienen de fondos nacionales en términos generales.

La Municipalidad Ecuatoriana, conforme a la base fundamental de este trabajo, la Constitución de la República del Ecuador, encontramos ya determinado en el artículo primero: “Se gobierna de manera descentralizada”; en complemento ordena que el Estado entre sus deberes primordiales debe promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización (Art. 3.6 de la Constitución de la República del Ecuador); de otro lado encontramos el contenido del (Art 238) que expresamente determina que, los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Podría pensarse en un primer momento que autonomía en la sociedad ecuatoriana está determinada en la vigencia de su propia ley local, de un manejo financiero desarticulado hacia el Gobierno Central; y, de un esquema de auto sustentabilidad e independencia, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía, sin embargo, la conceptualizamos muy distinta al término soberanía; y más bien nos apegamos, en lo personal, a considerar como la forma más cercana para el desarrollo local Cantonal, la aplicación de las competencias concurrentes que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización lo conceptualiza en el artículo 115 de la siguiente manera: Competencias concurrentes.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. Su ejercicio se regulará en el modelo

de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad.

Una visión más nos permite ir llegando a la conclusión del enfoque determinado; y es así que pensamos que, obligatoriamente el crecimiento de las poblaciones encierra un sinnúmero de necesidades y prioridades para atención directa a la colectividad; lo cual única y exclusivamente se las puede atender y viabilizar igualmente en forma directa dentro de un determinado nivel de gobierno seccional; sin embargo de lo cual “el apoyo obligatorio” del Gobierno Central, determina en la concreción final. Atrás quedarán, poco a poco en el mundo entero, lo estima quien desarrolla el presente trabajo , los viejos esquemas de centralismo administrativo determinados por el monopolio del poder , que habré de reconocer, mantiene vigencia todavía en distintas naciones de América del Sur.

Desde este punto de vista diremos que, en ejercicio de su autonomía administrativa, las entidades descentralizadas, sean estas territoriales o funcionales, están facultadas para ejercer las competencias administrativas que el Estado Central les transfiere en cumplimiento del ordenamiento jurídico.

En cambio, considerando los parámetros de la autonomía política observamos que la descentralización se perfecciona integralmente; esto es, ejecutando competencias en el orden administrativo y financiero y, en particular determinan legislación que concluye con la plena vigencia de normativa jurídica de obligatoria aplicación.

La descentralización y la autonomía o la dualidad de estas en un sistema democrático que pretende acercar el servicio público a su legítimo titular el pueblo soberano, no puede y debe degenerar conceptos en base a presupuestos de orden político. Estimamos que, si bien el tema político es un derecho constitucional en un Estado democrático; el factor humano y el servicio público deben desencadenarse expresamente para el desarrollo de los pueblos.

Ejemplarizando, consideramos lamentable, determinar la destrucción de la vía Cuenca-San Bartolome-Sigsig, en la Provincia del Azuay; fruto de lo cual se ocasionan a diario accidentes de tránsito con pérdidas humanas; frente a lo cual no termina hasta hoy, la pugna de competencia entre el Gobierno Provincial y el Ministerio de Transporte, sobre la

responsabilidad en el mantenimiento de la viabilidad. Sobre diversos tópicos nos trasladamos hasta la Provincia del Guayas y observamos diariamente centralizado el tema político; destacando claro ejemplo de lo expuesto, la competencia del tránsito y vialidad.

Para concluir, la política y las ideologías administrativas son parte de los derechos de un ser humano; sin embargo de lo cual, lo más importante es el servicio público que consideramos, recalcando en aseveraciones, debería perfeccionarse mediante aplicación de la competencia concurrente desde el Gobierno Central hacia los demás niveles administrativos; y estos, no pueden exclusivamente sustentar su actuación en el presupuesto general del estado; sino que, tienen la obligación de realizar autogestión y porque no decirlo, si las condiciones financieras no les permite ser autosustentables e ir hacia la concreción de la mancomunidad cantonal.

Quienes se consideran activistas políticos a tiempo completos, deberían dejar esta vieja costumbre, y servir a la hora que toca; para que luego en la campaña política, tengan todo el derecho de socializar sus principios, ideológicas y aspiraciones, con el aval del deber cumplido.

### ***3.2.3.1.1. Facultades Legislativa y de Fiscalización***

Hoy en día, se considera en calidad de empleado público de la República del Ecuador, que la prioridad sea la consagración de los principios del buen vivir en base de los presupuestos de acción que los puntualiza el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador. Hoy, existe la obligación y la necesidad de lograr resultados eficaces y eficientes a nivel local; ello justamente por las progresivas dificultades y limitaciones de gestión que suelen tener los gobiernos centrales; los mismos que se considera en muchas ocasiones, alejados de la verdadera realidad local.

La descentralización y autonomía, consagradas constitucionalmente, nos conllevan al fortalecimiento de los Municipios, y con ellos a su capacidad de gestión. La eficacia y la eficiencia de dicha gestión son un camino necesario, insustituible, en la medida en que la eficacia mira a los resultados y la eficiencia a esos resultados pero en relación con el costo y el tiempo.

Abordaremos a una conclusión final del trabajo en el sentido de que las competencias para el desarrollo integral del Ecuador, deben mantener una identidad con la concurrente;

sin embargo de lo cual, el rol que corresponde a los Municipios, hoy en día, depende estrictamente de las competencias que a él le asignen la Constitución y las Leyes. La evolución histórica de los Municipios prueba contundentemente que no existe un patrón general en cuanto a competencias municipales. Lo que sí es una constante al menos en el presente siglo es la necesidad de la autonomía municipal.

Hemos enunciado diversas problemáticas frente a la obligación de desarrollar una competencia; y, es por ello que consideramos que la tutela estatal se refiere, en el caso del Ecuador, esencialmente a una cuestión jurídica, en el sentido de que ni la gestión ni la normativa municipales pueden estar por encima de los mandatos de la Constitución de la República y de las Leyes, y como tales no pueden afectar ilegítimamente los derechos de las personas.

Consideramos modestamente, no estar alejados de la verdad, puesto que el Estado persigue el buen vivir en general del conciudadano; en tanto que los municipios centralizan su obrar hacia uno local. Lógico es pensar que la solidez en el desarrollo local, nos conlleva al fin anhelado del colectivo.

Hemos venido apoyándonos en pilares fundamentales para el desarrollo del trabajo, la Constitución, La Legislación Administrativa; y las Leyes conexas; correspondiendo en este punto incursionar en un tema de trascendental importancia para los Municipios, las ordenanzas, normativas éstas que tienen de común con las Leyes su fuerza obligatoria, pero referida al ámbito de la competencia territorial de los Municipios. En otras palabras, encontramos una herramienta de la gestión, local y central; las cuales no pueden ni deben sin embargo, alejarse de principios generales del Derecho, y del Derecho Administrativo, entre otros, en la solución de las situaciones que se presenten en la gestión pública. Los Municipios, dentro de su nivel de gobierno, tienen la obligación de establecer un andamiaje judicial municipal; y es por ello que las ordenanzas deben ser expresamente cumplidas con cargo de responsabilidad al Alcalde en su rol administrativo; y, de los Comisarios bajo su competencia en el juzgamiento.

Ahora bien, los gobiernos cantonales están determinados por autonomía integral y, es precisamente que asumiendo dicho rol dictan su propia legislación a través de las ordenanzas; y, adicionalmente en el ámbito fiscal pueden realizar ajustes en tasas y contribuciones especiales de mejoras en consideración de los requerimientos sociales y el nivel económico de la población. Hay que sumar al presupuesto enunciado la facultad

administrativa de los Alcaldes que, mediante Resoluciones determinan un marco jurídico que robustece, se considera personalmente, el desarrollo cantonal, la descentralización y autonomía local.

La competencia legislativa municipal es quizás la determinante más importante de la Municipalidad moderna; puesto que asegura la eficacia en la prestación directa de servicios en la población. Que diferente es por ejemplo analizar la realidad social, económica y política frente a la competencia de vialidad y transporte del Cantón Quito en Pichincha; frente a un Cantón como Paute en el Azuay. En la relación ejemplarizada, encontramos la verdadera función legislativa cantonal; dentro de la cual su Máximo Organismo, el Concejo Cantonal, no puede descuidar en la concreción de su legislación interna, los presupuestos de la relación; y porque no enunciarlo, en encarrilar su actuación en un horizonte más amplio como el que consideramos necesario, la mancomunidad. Finalmente destacamos uno de los aspectos más importantes y coherentes de toda gestión municipal, el presupuesto fiscal de cada localidad; y es así que, las imposiciones, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumento de política económica general; y, Las ordenanzas locales tendrán la obligación de estimular la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo.

Determina el COOTAD un hecho que ratifica nuestro pensamiento de la armonía entre el nivel central y el nivel local de gobierno; y es que, solamente las ordenanzas con carácter financiero y económico deben ser llevadas al Registro Oficial Nacional; lo cual desemboca hacia el conocimiento público integral y descarta la posibilidad de pensar nos hemos acercado siquiera a un esquema de estados independientes en el Ecuador.

Hoy en día, se considera, existen nuevas formas de robustecer el nivel de gobierno local; y saludable es observar el trabajo legislativo en los ámbitos del turismo por ejemplo que, determinan en los Concejos Cantonales, mediante ordenanza, disminuir la carga fiscal hacia sus administrados.

Una de las más grandes expresiones del fortalecimiento local y a su vez de consecuencia estatal respecto de la gestión municipal, está dada por las ordenanzas, que usan para la tutela de la autonomía municipal las mismas palabras que la Constitución utiliza para definir el más grande deber del Estado: El servicio público que, es materia del desarrollo del presente trabajo.

El Municipio y el Gobierno Central son Poder determinado por la Constitución y las Leyes. Se considera, el ejercicio de la competencia concurrente, el medio más idóneo y adecuado para alcanzar el buen vivir de la colectividad, partiendo en la esfera directa o local.

**Labor Fiscalizadora:** El COOTAD puntualiza para Cada Cantón la formación de un Concejo Municipal; el mismo que, tendrá entre sus funciones básicas: Legislar y Fiscalizar.

En el cumplimiento de esta función, el concejo se encuentra facultado conforme el artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía; y, Descentralización para:

- a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones;
- b) Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor;
- c) Crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute;
- d) Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares;
- e) Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de los mismos;
- f) Conocer la estructura orgánico funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal;
- g) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado municipal, que deberá guardar concordancia con el plan cantonal de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;
- h) Aprobar a pedido del alcalde o alcaldesa trasposos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten;

- i) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en el monto y de acuerdo con los requisitos y disposiciones previstos en la Constitución, la ley y las ordenanzas que se emitan para el efecto;
- j) Aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta, para la gestión de servicios de su competencia u obras públicas cantonales, según las disposiciones de la Constitución y la ley. La gestión de los recursos hídricos será exclusivamente pública y comunitaria de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales;
- k) Conocer el plan operativo y presupuesto de las empresas públicas y mixtas del gobierno autónomo descentralizado municipal, aprobado por el respectivo directorio de la empresa, y consolidarlo en el presupuesto general del gobierno municipal;
- l) Conocer las declaraciones de utilidad pública o de interés social de los bienes materia de expropiación resueltos por el alcalde, conforme la ley;
- m) Fiscalizar la gestión del alcalde o alcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo al presente Código;
- n) Remover según sea el caso, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, a la alcaldesa o alcalde, a la vicealcaldesa o vicealcalde, a las concejales y a los concejales que incurran en una de las causales previstas en este Código, garantizando el debido proceso;
- o) Elegir de entre sus miembros al vicealcalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal;
- p) Designar, de fuera de su seno, al secretario o secretaria del concejo, de la terna presentada por el alcalde o alcaldesa;
- q) Decidir la participación en mancomunidades o consorcios;
- r) Conformar las comisiones permanentes, especiales y técnicas que sean necesarias, respetando la proporcionalidad de la representación política y poblacional urbana y rural existente en su seno, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el alcalde o alcaldesa;
- s) Conceder licencias a sus miembros, que acumulados, no sobrepasen sesenta días. En el caso de enfermedades catastróficas o calamidad doméstica debidamente justificada, podrá prorrogar este plazo;
- t) Conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del alcalde o alcaldesa;

- u) Designar, cuando corresponda sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiados;
- v) Crear, suprimir y fusionar parroquias urbanas y rurales, cambiar sus nombres y determinar sus linderos en el territorio cantonal, para lo que se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. Por motivos de conservación ambiental, del patrimonio tangible e intangible y para garantizar la unidad y la supervivencia de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montubias y afroecuatorianas, los concejos cantonales pueden constituir parroquias rurales con un número menor de habitantes del previsto en este Código, observando en los demás aspectos los mismos requisitos y condiciones establecidas en los artículos 26 y 27 de este Código, siempre que no afecten a otra circunscripción territorial. De igual forma puede cambiar la naturaleza de la parroquia de rural a urbana, si el plan de ordenamiento territorial y las condiciones del uso y ocupación de suelo previstas así lo determinan;
- w) Expedir la ordenanza de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas y legales por las cuales deban regirse en el cantón la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios y de sus instalaciones;
- x) Regular y controlar, mediante la normativa cantonal correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra;
- y) Reglamentar los sistemas mediante los cuales ha de efectuarse la recaudación e inversión de las rentas municipales;
- z) Regular mediante ordenanza la delimitación de los barrios y parroquias urbanas tomando en cuenta la configuración territorial, identidad, historia, necesidades urbanísticas y administrativas y la aplicación del principio de equidad interbarrial;
  
- aa) Emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de su jurisdicción, de acuerdo con las leyes sobre la materia;
- bb) Instituir el sistema cantonal de protección integral para los grupos de atención prioritaria; y,
- cc) Las demás previstas en la Ley. (COOTAD, 2014)

Amplia es la gana de funciones de un concejal conforme lo hemos detallado; sin embargo corresponde puntualizarnos entre otros: Análisis de las actividades del Máximo

Representante Cantonal con el fin de garantizar que sus actuaciones estén desarrolladas a las decisiones del Concejo y sobre todo al amparo de la Constitución y la Ley.

Los Miembros del organismo seccional, consideramos, son los más cercanos al pueblo soberano que los eligió; y en dicha razón, los encargados de llevar al seno de la discusión, análisis y, resolución son prerrogativas que por lo general se enmarcan en la justa búsqueda de los derechos constitucionales del buen vivir.

**Labor legislativa:** Por su gran importancia he dejado el presente tema para un tratamiento especial.- Quizás, este parámetro en análisis es el corazón del trabajo en desarrollo y es por esta razón que lo enfocaré desde distintos puntos de vista aspirando no olvidar ninguna determinación.

**Sustento jurídico para la acción jurídica de legislar:** He realizado una brevísima recopilación normativa para demostrar la importancia del ámbito legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal. El artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador, prevé como principio general para la organización territorial del Estado, la facultad legislativa en el ámbito de las competencias y jurisdicciones territoriales de los distintos niveles de gobierno seccional.

En el inciso final del artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador se otorga a los gobiernos municipales la competencia de expedir ordenanzas cantonales en el ámbito de sus competencias y territorio.

De su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el artículo 5, determina que la autonomía de los GADs prevista en la Constitución, comprende el derecho y la capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales.

Complementa el relacionado cuerpo de Leyes el artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, reconociendo la capacidad normativa de los concejos municipales para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial, para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente puedan asumir.

Proseguimos en orden cronológico y encontramos el artículo 57 literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que establece como atribución del concejo municipal, el ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones.

Para concluir esta breve recopilación normativa, los artículos 322 y 323 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, determinan las condiciones para la aprobación de las decisiones legislativas y otros actos normativos expedidos por el concejo municipal. El artículo 324 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece las formalidades y tratamientos para la promulgación de la normativa y manda expresamente a que el ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado, publique todas las normas aprobadas en su gaceta oficial y en el dominio web de la institución.

Importante es avanzar en el desarrollo; sin embargo debemos ir encontrando ideas y conclusiones específicas; y ya podríamos indicar que estas facultades relativas a competencias las podríamos determinar como la desconcentración del Estado; claro está siendo expreso, cuando prima la democracia y el respeto a la norma suprema y la legislación vigente.

La “desconcentración” es la delegación temporal, por lo tanto reversible, de competencias, atribuciones y recursos del gobierno central a sus órganos subordinados desplegados en el territorio (regional, provincial, cantonal, etc.); es decir, es un proceso que se presenta en la estructura organizativa de la misma persona jurídica, en este caso, del gobierno central. Es importante indicar que la delegación es un acto en virtud del cual un órgano administrativo encarga a otro jerárquicamente subordinado el ejercicio de funciones (competencias), conservando la titularidad sobre las mismas.

Ya señalamos en la definición de descentralización que hemos adoptado la “transferencia”; lo cual adquiere un carácter definitivo de acuerdo con Ojeda (2000):

Lo que en buen romance significa que una vez transferida la atribución o responsabilidad no hay posibilidades de retorno; ésta es para siempre. Ésta es la característica clave que la diferencia de la desconcentración, puesto que ésta se realiza a través de la delegación de una responsabilidad, atribución o función desde un nivel superior a otro subordinado, lo que implica que en el momento en

que esta delegación no conviene más a los intereses de alguna de las partes, especialmente al organismo público superior que “conserva la titularidad” de la función, dicha delegación pierde sentido; esto es, la responsabilidad delegada retorna al nivel superior. (p.40)

Como una personal determinación dejo sentado que, si bien no llegamos a estar en un Estado Federal que determina Normativa “exclusiva para cada sección”, si debemos respetar esta desconcentración de competencias; sin embargo de lo cual y mucho he recalcado sobre el particular, las ideologías políticas en harás del buen vivir ciudadano por lo menos aspiro se suspendan momentáneamente hasta que se cristalicen prioridades de interés colectivo. Me pregunto hoy al desarrollar esta tesis: Es justo por ejemplo que la ciudad de Guayaquil y el Gobierno Central se enfrenten en discusiones que las diré expresamente tienen tinte político interno, sobre dos temas de profundo interés social “Educación y Vialidad en el Cantón”. Al momento dichas discrepancias que una vez terminado el presente trabajo sin dudarlo habrán de incrementarse.

**Actividades de legislación:** El Doctor José Suin Nagua (2009) analiza este presupuesto; y como es su costumbre nos deja claridades y precisiones. Primero, una característica del estado unitario, como ya se dejó expuesto, es el monopolio de la “facultad legislativa” en el nivel nacional, a través del órgano constitucionalmente reconocido, en nuestro caso la Asamblea Nacional, con algunos matices como la opción de colegislación que tiene el Presidente de la República, o el ejercicio de facultad de legislación de éste en los casos excepcionales también determinados en la norma Constitucional; al reconocer el ejercicio de la “facultad legislativa” a otros órganos de otros niveles de gobierno, se rompe ese monopolio, con lo que el Ecuador dejaría de ser Estado unitario, a pesar del reconocimiento expreso de esta forma estadual que hace el artículo 1 constitucional. Segundo, hay que entender que cuando estamos frente al ejercicio de la “facultad legislativa”, el órgano que la ejerce, tiene atribución para expedir normas con rango de ley, lo que a su entender no ocurre con las normas de los gobiernos municipales, pues las ordenanzas municipales, tienen un rango inferior a la ley, y eso se desprende del contenido el artículo 425 de la Constitución que define la jerarquía de las diferentes normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Tercero, para que un órgano ejerza “facultad legislativa”, tiene que cumplir con la división de poderes, lo que equivale al reconocimiento de un órgano legislativo autónomo, independiente de la estructura institucional del gobierno, en este caso, del gobierno municipal. En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, ello no ocurre ni siquiera en el nivel del gobierno regional que se lo

denomina “autónomo” de manera expresa, pues como queda dicho, concejo y alcalde son órganos de la misma institución, del gobierno municipal.

Por consiguiente, a pesar de la declaración constitucional 104, el ejercicio de esta facultad, no pasa de un ejercicio de “facultad normativa”, esto es la potestad de expedir normas, con rango inferior a la ley, con estricta sujeción a la Constitución y a la ley, a las que no puede contradecir.

**Ordenanza municipal:** Considero que el significado del término “Ordenanza” determina un sinnúmero de puntualizaciones y apreciaciones:

*Ordenanza* es un tipo de norma jurídica que se incluye dentro de los reglamentos, y que se caracteriza por estar subordinada a la ley. El término proviene de la palabra "orden", por lo que se refiere a un mandato que ha sido emitido por quien posee la potestad para exigir su cumplimiento. Por ese motivo, el término ordenanza también significa "mandato". Según los diferentes ordenamientos jurídicos, las ordenanzas pueden provenir de diferentes autoridades (civiles o militares). Entre las ordenanzas civiles, principalmente se utiliza el término en la administración local, con la expresión ordenanza municipal. Tales son las dictadas por un ayuntamiento o municipalidad para la gestión de su municipio.

Las ordenanzas municipales son debatidas y aprobadas por el pleno del Concejo Cantonal de acuerdo al Dr. Suing (2009) “en dos debates como analizaremos más adelante” (p.28). Ya en el análisis personal encontramos una determinante de precisión en la siguiente exposición del mismo Dr. Suing (2009):

El orden jerárquico de las normas -dice con precisión el analista Sainz de Bujanda constituye a la vez, una exigencia constitucional del principio de legalidad y un resorte técnico ineludible del de seguridad. De suerte que pudiendo extenderse la arbitrariedad de los órganos del estado tanto a la esfera de creación como de aplicación del Derecho, es lógico que contemplemos la acción del principio de jerarquía normativa como mecanismo generador de seguridad y, simultáneamente, limitativo de la posible arbitrariedad de los órganos del Estado, en uno y otro ámbito. (p.56)

Con identidad de principios por parte de los Tratadistas en mención, estimare personalmente que en realidad la Ordenanza emanada del Concejo Cantonal del GAD, mantienen orden reglamentario y local que con apego a la normativa del artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, una vez vigente, es de acatamiento obligatorio dentro de la sección territorial en la cual determina por jurisdicción y competencia.

Una visión futurista no podría dejar de expresarla; y es que no me queda duda alguna de que la Ordenanza hoy determinada jerárquicamente en la Constitución, en el Ecuador va obteniendo mayores determinantes como normativa jurídica; claro ejemplo de lo expuesto es la Competencia sobre viabilidad que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales tienen la obligación de ir la asumiendo en forma paulatina.

**Obligaciones accesorias:** En diversas obras consultadas he sabido encontrar variados puntos de vista sobre actuaciones del Concejo Municipal. Sobre el particular, estoy seguro que no podemos conceptualizar como una posición alternativa el accionar de un Concejo Cantonal sino que por el contrario es un tema obligatorio hacia un legítimo titular que, como lo recalcaré, es el ciudadano de la sección territorial cantonal. Entre las obligaciones en mención, traigo a mención la planificación, tema en el cual, puede y de hecho participa, mediante el conocimiento y aprobación formal del proceso, a través de la puesta en vigencia del plan mediante ordenanza o resolución, pero propiamente no se trata de otra facultad, sino el ejercicio de la primera y quizás la más trascendente, la normativa. Lo que sí está fuera de discusión es que el concejo no tiene facultad ejecutiva, pues ésta corresponde en forma privativa al Alcalde y sus funcionarios de los otros niveles de la institución, según la forma de organización adoptada, aunque, como consecuencia del ejercicio de la facultad normativa, hay la tendencia a incluir a sus miembros, los concejales, en procesos que forman parte las responsabilidades del nivel ejecutivo, como la integración de comités de contrataciones o comisiones técnicas, que corresponden al ámbito ejecutivo. Discrepare con este principio que rige hasta nuestros días; y es que no se puede permitir que frente a los principios de la administración pública de eficiencia, eficacia, celeridad, etcétera; en muchas ocasiones los Alcaldes prioricen sus amistades, compromisos políticos y otros factores e incorporen en los puestos de Dirección a personas o profesionales que en realidad lamento decirlo, perjudican interés del orden público.

### **3.2.3.2. El Alcalde.**

El Alcalde, es el máximo representante del Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal, conforme disposición expresa del artículo 59 y siguientes del COOTAD; es el ejecutor de la autoridad política en razón del origen de su elección.

En una visión personal, luego de haber tenido la oportunidad de laborar con dos representados del nivel de gobierno central, afirmaremos que es el Jefe de la casa municipal, su representante por mandato del pueblo soberano; y el directamente responsable de dirigir todos y cada uno de los parámetros administrativos del desarrollo local al amparo de la Constitución y la ley.

Se determina en su accionar, la responsabilidad de nombrar bajo el presupuesto de la libre remoción a los Directores Departamentales, establecer los presupuestos de la planificación; y en conjunto con el Concejo Cantonal, programar el presupuesto institucional.

El Alcalde a la fecha ostenta la característica de intermediario entre la comunidad local y el mundo exterior, por lo cual debe procurar estar bien informado, asesorarse bien y participar en eventos donde pueda no solo llevar las necesidades y expectativas de su municipio, sino también canalizar recursos de cooperación nacional e internacional.

Consideramos en razón de las experiencias vividas que, la misión es sacrificada y podríamos sistematizar el entorno de su función en los siguientes lineamientos generales:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los derechos del Gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos de Concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba el Presidente de la República y del respectivo Gobernador.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; Presentarlo judicial y extrajudicialmente y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia.
4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

5. Presentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de renta y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.
6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiera aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias.
8. Colaborar con el concejo para un buen desempeño de sus funciones, presentarle, informes sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarios.
9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
10. Las demás que la Constitución y la ley señalen; en especial, la determinación del artículo 60 del COOTAD.

No podríamos dejar pasar un tema de enorme importancia como es el de autogestión de la primera Autoridad Cantonal; al efecto estimamos personalmente que hoy en día dicho entorno debe perfeccionarse bajo el orden de la ejecutividad administrativa y financiera, usando todo tipo de método, habilidad o estrategia constitucional o legal a través de las cuales los Alcaldes pueden guiar el logro de sus objetivos con autonomía en el manejo de los recursos. Se realiza por medio del establecimiento de metas, planificación, programación, seguimiento de tareas, autoevaluación, auto intervención y autodesarrollo.

#### **3.2.3.2.1. *Facultades y obligaciones.***

El Alcalde, afirma el Doctor José Suin Nagua (2009) como máximo personero institucional del gobierno municipal, ejerce la facultad ejecutiva en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, es por tanto el responsable de la administración, ejecutor de las políticas, planes y programas que se pongan en vigencia. Tiene bajo su responsabilidad la designación y remoción de funcionarios que no corresponde al concejo. Es órgano de alzada para conocer recursos formulados por los administrados, respecto de

resoluciones de funcionarios de menor jerarquía con capacidad resolutive como los Jefes Departamentales o los Comisarios Municipales. La legislación no lo reconoce de manera expresa pero como práctica administrativa los actos decisorios del Alcalde tienen la forma de decretos o edictos.

### **3.2.3.3. La participación ciudadana.**

Estimamos que, el actor legítimo del bienestar de las colectividades es el ciudadano con su participación directa en autogestión. Es la hora con la Constitución del dos mil ocho de llegar a determinar la importancia del ciudadano en el desarrollo de las localidades.

Así, la Carta Magna determina normas que permiten y regulan una participación directa de los ciudadanos en el manejo del Estado. La gran pregunta es cómo hacerlo... De hecho, todas las constituciones señalan cuáles son los derechos políticos de los ciudadanos, o si se quiere, los derechos de participación.

Y, con el paso del tiempo, estos derechos se han ido ampliando. Ya no se trata solamente de concurrir a depositar un voto por candidatos más o menos desconocidos, amigos del barrio o colegas de profesión. Naturalmente, participar en las elecciones es un derecho básico, sobre el cual se sustenta la esencia de un sistema democrático. Pero el sistema ha previsto muchas otras formas de participación activa, afiliándose a partidos políticos, o formándolos; postulándose como candidato o aceptando nombramientos para funciones públicas. Con el paso del tiempo, los derechos han ido aumentando: Concurrir a consultas populares, alentar iniciativas legislativas o impulsar las revocatorias de funcionarios que no han cumplido con su trabajo.

Siempre será posible encontrar nuevos mecanismos para hacer más efectiva y frecuente esa participación. Pero cabe preguntarnos si la fórmula que se ha incorporado a la Constitución ecuatoriana realmente contribuye a esa mejora o si se trata de una simple novelería, como muchos la han calificado.

El Consejo de Participación Ciudadana es un órgano integrado con representantes de los ciudadanos, pero que no han sido designados a través de un proceso electoral, que es la fórmula clave de la democracia.

Al eliminar el origen electoral de los nominados, se apela a un mecanismo indirecto de designación, que como toda designación indirecta es manipulable por quien tiene el poder.

**Concejo de Participación Ciudadana en el Ecuador:** La Constitución de la República del Ecuador de 2008 establece la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como una entidad autónoma, que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social.

Durante el desarrollo del trabajo hemos priorizado la norma suprema; por cuanto consideramos, que consagra derechos del pueblo soberano.- Así, determinamos el contenido del artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) dice: "... La Soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de Participación directa previstas en la Constitución..." (Constitución de la República, 2008). Tendremos luego que acudir a la norma del artículo 61 en la cual se establece a la participación como un derecho; dentro de lo cual determinados: Participar en los asuntos de interés públicos, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público, revocar el Mandato a las autoridades de elección popular, desempeñar cargos públicos por concurso de méritos, conformar partidos y movimientos políticos.

De lo brevemente expuesto, consideramos en lo personal, que la participación ciudadana es protagónica en la vida institucional del Ecuador; estimándose que la participación ciudadano en los asuntos de interés público establece un derecho que desemboca en un principio básico de un Estado constitucional de derecho y justicia, como el nuestro; esto es, el régimen de democracia.

En buen romance, la función básica del Concejo de participación ciudadana en el Ecuador es la de encargarse de todo brote antidemocrático en contra del interés social, así como de tramitar pedidos y quejas ciudadanas.

**Participación y Control Social:** El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social viabiliza el legítimo derecho hacia la participación, control social de lo público y la rendición de cuentas. La Legislación promueve los mecanismos de participación y control social.

**Secretaría de Participación Ciudadana y Control Social:** Observamos que la Ley Orgánica del CPCCS creó la Secretaría Técnica de Participación Ciudadana y Control

Social. Consideramos, saludable el control social, puesto que determina los lineamientos hacia el cumplimiento de los principios de la administración pública, como medios para prevenir los brotes de corrupción y garantizar los derechos fundamentales encaminados hacia la consecución del buen vivir.

Subordinación Nacional de Rendición de Cuentas: Esta encomendada a establecer los lineamientos mediante los cuales el poder central cumple con su obligación de gestión hacia los derechos ciudadanos; a la vez que, prevé el andamiaje para que los conciudadanos ejerzan su derecho a recibir cuentas administrativas.

La rendición de cuentas es el informe público de la Autoridad; en base a su administración; así la ciudadanía mantiene información de las gestiones perfeccionadas y se convierte en un legítimo evaluador del deber ser de la Autoridad.

Para concluir, necesariamente, debemos determinar una conclusión; y esta lamentablemente, la establecemos como muy alejada en el nivel de gobierno intermedio o cantonal, al espíritu normativo. No encontramos por ejemplo una participación activa en el sistema de silla vacía o determinamos una propuesta para ser legislada en un Concejo Cantonal. Iremos a la profundidad misma de criticar a los actuales Concejales de diversos Cantones; los mismos que se recalca como muy lamentable, su limitada actuación en legislación, fiscalización e interrelación social. Expresamente, de nada sirven los ofrecimientos; sino existe un trabajo serio y motivado para establecer una normativa cantonal; ejemplarizando inclusive en él AME “modelos de ordenanzas”; las mismas que nunca podremos catalogarlas como una guía social; sino que más bien como un medio de destrucción de la iniciativa local, de catalogar y evaluar los entornos sociales; y, de anulación de la participación social.

**CAPÍTULO IV**  
**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO MUNICIPAL**

#### **4.1. Determinaciones y competencias locales.**

Descartamos íntegramente, compartiendo el criterio de muchos autores leídos, el cuestionado modelo de “descentralización a la carta” y más bien ponderamos el sistema nacional de competencias, obligatorio y progresivo, que por mandato Constitucional y Legal deberá ir consagrándose en nuestro país de mejor manera.

Indicaré modestamente que el tema competencia no es de orden aislado entre niveles de Gobierno; sino más bien por el contrario un sistema articulado con tendencia a un solo fin: El servicio a la colectividad, con aplicación de la concurrencia.

En el Art. 260 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) observamos la siguiente disposición: “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”. Sobre el tema vale destacar la opinión de Barrera (2007) que:

Como queda en evidencia en su propia literalidad, no es más que un contrasentido. Por su propia definición, nunca una competencia exclusiva puede ser ejercida de manera concurrente. Sin duda, el texto constitucional debió decir que sin perjuicio de la concurrencia con otros niveles de gobierno, el gobierno autónomo tendrá las siguientes consecuencias. (p. 198)

Resalto la mención por provenir de la máxima autoridad del Distrito Metropolitano de Quito, capital de los Ecuatorianos; sin embargo de lo cual no la comparto y más bien considero que el espíritu constitucional es muy diferente y es que, si la competencia local requiere de un apoyo y empuje accesorio para su ejecución”, incursiona el nivel superior: Provincial, Regional o Estatal. Adiciono actualidad al tema, relacionando pronunciamientos del Presidente de los Ecuatorianos que anuncia estudios normativos para que cuando incursione el Gobierno Central en una competencia local, los rubros en destino, sean devueltos bajo lineamientos financieros o fiscales.

Razonable por decir lo menos si ejemplarizamos la exposición:

Se levanta la Corte Provincial de Justicia de un determinado Cantón, con tecnología de punta, instalaciones de primera línea y otros elementos que merece el territorio y la

población ecuatoriana, no pudiendo estar circunscrita por calles sin pavimento, inexistencia de veredas, servicios básicos y otros particulares contrarios al buen vivir y el servicio público.

Nos enfocamos en el contenido del Art. 269 de la Constitución de la República del Ecuador que puntualiza sobre la existencia del sistema nacional de competencias; el cual, viene determinado por el Consejo Nacional de Competencias que determina las siguientes competencias y funciones principales: Transferencia de competencias exclusivas hacia los niveles de gobierno central; coordinación para desarrollo de competencias concurrentes bajo el principio de la subsidiariedad; traspaso de competencias residuales para crear el marco jurídico nacional de desarrollo; y, resolución administrativa de divergencias por transferencia de competencias.

Conforme hemos sostenido, la fórmula ideal consideramos la aplicación de competencias concurrentes; y es así que, la alternativa asambleísta traducida en la Constitución del 2008 debió establecer mecanismos y precisos; y, no delinear exclusivamente principios combinatorios que fácilmente nos pueden llevar al conflicto de intereses. Hoy en día, cuando estamos por ejemplo, próximos a que se asuman en forma obligatoria las competencias de tránsito en los Cantones, observamos graves dificultades traducidas en el orden político como el caso del Cantón Guayaquil y de orden económico en los Municipios categorizados como “c” que estimamos que con alrededor de veinte y cinco mil dólares, exclusivamente podrían abastecerse de un Director y su equipamiento; lo cual, no les deja otro camino que el de la mancomunidad; que por cierto, se considera personalmente, no está lejano a ser un ejemplo para el Gobierno Central en su desarrollo de competencias concurrentes a nivel nacional.

Hoy destacamos algunos temas centrales, bajo los cuales se desarrolla el sistema nacional de competencias en el Ecuador:

- Las reformas Constitucionales y Legales que hemos venidos analizado no han desintegrado la estructura estatal.
- Se ha priorizado la atención de los servicio público a las diversas localidades, con responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Existiendo determinantes exclusivas de atención del nivel central.
- Podríamos afirmar, por lo indicado, que nos encontramos frente a un esquema de descentralización administrativa.

- Hoy hablamos de autonomía local; la misma que permite a los GADs determinar su normativa propia en relación a las competencias que les han sido asignadas; sin embargo de lo cual no es menos cierto que, ésta deberá estar acorde a la Constitución y Leyes expedidas por el nivel de gobierno central.
- El esquema determinado para competencias locales determina el carácter de obligatorio y progresivo; lo cual ratifica el principio invocado de que la normativa nacional es la rectora del esquema descentralizado local.
- En el nuevo esquema de administración seccional si bien se definen las competencias en forma expresa, no hay una reglamentación de la concurrencia; lo cual, por lo que hemos ido determinando, lo consideramos de enorme utilidad práctica,
- Los parámetros financieros regionales y locales guardan una relación directa con el Estado y sus lineamientos presupuestarios; sin embargo de ello en temas de orden local son los directamente responsables de su planificación, imposición; y, recaudación.

Nos allanamos a muchos criterios de tratadistas en el sentido de que, no es suficiente contar con innumerables leyes regulatorias de competencias; sino que, debemos estrechar vínculos entre los niveles central y local, con el fin de articular de manera más eficiente la planificación integral del Estado.

**Competencias exclusivas por niveles de gobierno:** Me limitaré a determinar dos presupuestos en razón del estudio que se viene realizando: Estatal o Estado Central y Cantonal o Administración Seccional. Habremos de reconocer el trabajo realizado en Montecristi para instaurar un nuevo esquema político, administrativo y financiero en el Ecuador; sobre lo cual recalamos que no estamos viviendo en Estado Federal; sino que muy por el contrario la pretensión es alcanzar una descentralización administrativa de servicio directo al conciudadano, en sus múltiples necesidades. En el análisis de la nueva Constitución de acuerdo con Muñoz (2008) por ejemplo “se ha sabido calificar y valorar el rol de la Asamblea Constituyente de Montecristi; determinado no solamente para la existencia física de una nueva carta magna; sino que, para la conformación y aplicación de un proceso legal y transparente de competencias que prioriza el régimen concurrente; a la vez que, resalta y faculta la determinación de medios complementarios y de colaboración” (p.68).

El régimen de competencias exclusivas por niveles de gobierno, sin perjuicio de que estos asuman otras competencias que les señale la ley, conforme ya hemos relacionado, es el que a continuación se indica de acuerdo a lo que dice Arias (2008):

### **Estado Central:**

1. La defensa nacional, protección interna y orden público.
2. Las relaciones internacionales.
3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
4. La planificación nacional.
5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.
7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
8. El manejo de desastres naturales.
9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.
10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.
11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
12. El control y administración de las empresas públicas nacionales. (p.234)

### **Gobiernos Municipales**

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas tasas y contribuciones especiales de mejoras.

6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Para tener una total claridad del tema en desarrollo, estimo importante complementar el capítulo con las determinaciones de un distinguido maestro del autor de este trabajo, el Doctor José Suin Nagua (2009):

“Las competencias, entendidas como áreas de intervención específicas son parte del ejercicio de potestades públicas, que son a su vez la manifestación del poder público. Las competencias deben ser previstas en la ley, en aplicación del principio de reserva de ley que las cubre. En virtud de este principio, las competencias que los gobiernos municipales ejercen son las reconocidas por la Constitución y la ley.” (p. 59)

Las competencias exclusivas, son las señaladas en el artículo 264 de la Constitución. Las que determina la ley son las establecidas en el COOTAD y las que se determine a través del sistema nacional de competencias. Las competencias tanto exclusivas como concurrentes permitirán a los gobiernos municipales el cumplimiento de sus fines.

El escenario competencial de los gobiernos municipales, dado el nuevo marco constitucional, se modificará seguramente en la línea de fortalecer sus nuevos roles, más allá del tradicional de prestador de servicios. En el inventario de los que tiene, los que

asume y los que podría asumir, como consecuencia del proceso de descentralización resaltarán las novedades.

#### **4.2. Escenario participativo.**

Teniendo en cuenta que desde septiembre del 2008 está en vigencia una nueva Constitución en Ecuador, y que están en proceso de elaboración nuevas leyes y reglamentos, la mirada al marco legal se centrará en presentar los principales elementos que la nueva Constitución desarrolla en cuanto a Participación y Comunicación. Invito al lector de este trabajo a observar los presupuestos legislativos de la Asamblea Nacional sobre el tema en desarrollo; observándose en la página de la Institución innumerable legislación sobre el particular en tratamiento.

Se reconoce que aun cuando es importante el marco normativo nacional, los procesos y las experiencias en el ámbito local se han venido desarrollando desde hace décadas y algunas de las propuestas actuales constitucionales, como la planificación y presupuestación participativa, o el control social y la veeduría ciudadana, ya están insertas en algunos procesos de gestión municipal. Se espera entonces, que los avances que se logren legal e institucionalmente, potencien los procesos en marcha y beneficien la creación de nuevos, motivados más que por el deber ser, por una concientización de la importancia y necesidad de encontrar nuevas y mejores formas de gestionar lo público para beneficio de todos.

**La participación en la Constitución:** En cuanto a transparencia e información, se plantea que todos y todas pueden acceder de manera libre a la información que es generada desde las entidades públicas o desde las privadas, siempre y cuando éstas manejen fondos del Estado o estén realizando funciones públicas. Los únicos casos de reserva serán los establecidos por la Ley. Estimo importante resaltar parámetros de tecnificación existentes a la fecha en nuestro país; y es que el Sistema Nacional de Contratación Pública ejemplariza, consideramos personalmente, el esquema público de información; puesto que nos permite a todos determinar “la inversión económica seccional; lo cual resulta saludable en lo general, sabiendo que cuando existen hechos en particular, la Contraloría será la directamente encargada de las determinaciones administrativas, penales o civiles que llegaren a corresponder”. (Servicio Nacional de Contratación Pública, 2015)

En cuanto a los derechos garantizados están aquellos que nos permiten la participación social para designar o ser designados para una cualquier actividad en el orden pública, proponer proyectos normativas, proyectar una consulta popular o exponer nuestro pensamiento a través de esta, promover y exigir fiscalización, realizar procesos para que las la cesación de funciones de autoridades electas a través de la revocatoria del mandato; y, finalmente convertirnos en colaboradores estatales a través de la elección directa y democrática.

En el Título III de Garantías Constitucionales se define que las acciones con que cuentan los ciudadanos para prevalecer sus derechos como garantías constitucionales son: Acción de Protección, Acción de hábeas corpus, Acción de acceso a la información pública, Acción de habeas data, Acción por incumplimiento y Acción extraordinaria de protección. Saludable entorno, en cuanto y tanto no se abuce del particular que considero indispensable ya en este momento, debe ser regulado puesto que como afirmamos en este trabajo no es que ha desaparecido la Ley y los procedimientos para la consagración de derechos por su aplicación; sino que se ha establecido constitucionalmente importantes lineamientos garantizadores principios de orden superior. “Triste pensamiento jurídico es considerar que toda acción puede ir por la vía constitucional, estimo en lo personal; puesto que muy respetable es el razonamiento que se afirma en pregunta: Que, es Constitucional y Que es Legal; si todo está vinculado estrictamente bajo la normativa de la República del Ecuador”. Por lo expuesto, lo razonable sería un pronunciamiento de la Corte en especialidad o una reforma de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales.

En el Título IV, Capítulo I, la Sección Primera y Segunda habla de los Principios de la participación y la organización colectiva; se plantea que la participación seguirá los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Que la ciudadanía en forma individual o colectiva puede participar en la toma de decisiones, planificación, gestión y control de los asuntos públicos de forma igualitaria y se reconocen todas las formas de organización de la sociedad para incidir en las decisiones y participar en el control social en los diferentes niveles de gobierno.

En la Sección Tercera que habla sobre la participación en todos los niveles de gobierno, se dice que se conformaran instancias de participación para elaborar planes y políticas, mejorar la calidad de la inversión, realizar presupuesto participativo, consolidar mecanismos permanentes de rendición de cuentas, control social y promover la información.

Todo esto se hará a través de la creación de diferentes instancias como asambleas, veedurías, audiencias, observatorios y consejos sectoriales, entre otros. Para dar mayor respaldo, se crea la figura de la silla vacía, que será ocupada por un o una representante de los ciudadanos que participen en los debates y la toma de decisiones en las sesiones públicas de los gobiernos descentralizados.

En el Capítulo V, Sección Segunda sobre el Consejo Nacional de Participación y Control Social (CPCCS) que es parte de la Función de Transparencia y Control Social, se define que es creado para promover los ejercicios relacionados con la participación ciudadana e impulsar mecanismos de control social en todos los asuntos de interés público.

Entre sus atribuciones están: promover la participación ciudadana, propiciar la formación ciudadana y la lucha contra la corrupción; establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones públicas, investigar asuntos que afecten la participación ciudadana o generen corrupción; solicitar información a las instituciones en el marco de los procesos o investigaciones que adelantan.

Su deber y atribución principal, es organizar a la ciudadanía para que a través de mecanismos de control y fomento de valores se luche contra la corrupción; se proceda por parte de esta entidad a la investigación de denuncias de casos de corrupción u omisiones que afecten la participación ciudadana.

En la relación directa con la participación ciudadana, la Constitución del 2008 plantea algunos mecanismos que propiciarían su institucionalización, como por ejemplo, la figura de la silla vacía, que permite que una ciudadana o un ciudadano representativo de la localidad puedan ser parte de los debates y la toma de decisiones políticas en los diferentes niveles de gobierno; el control social que permite a toda persona y/u organización investigar, denunciar y promover acciones de mejoramiento de la gestión; las Asambleas Ciudadanas a través de las cuales se podrían elaborar políticas, definir planes de acción o presupuestos participativos, entre otras posibilidades.

Sin embargo, los detalles, es decir las reglamentaciones, dependen de un órgano creado desde la misma Constitución, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que debe día a día clarificar la normativa que regula los diferentes mecanismos de participación propuestos, entre otros aspectos que facilitarán el ejercicio y la práctica

participativa en los diferentes niveles de gobierno e instancias públicas, ajustada al nuevo marco normativo que propone en primer instancia la Constitución del 2008.

**La comunicación en la Constitución:** En el Título II de Derechos, el Capítulo Segundo sobre Derechos de Buen Vivir en la Sección Tercera, se plantea que todos los habitantes de la nación, tienen derecho a comunicarse en las diversas formas permitidas por la Constitución y la Ley; acceder a las tecnologías de información y comunicación; crear medios de comunicación y acceder y usar las frecuencias del espectro electromagnético. Por último este artículo hace una relación directa entre mecanismos de participación y comunicación al decir que las personas tenemos derecho a ser parte de las esferas participativas encaminadas al intercambio de ideas y pensamientos.

De igual manera se habla de que el Estado está en la obligación de avalizar la seguridad jurídica de los medios de comunicación; esto es, determinando y autorizando transmisiones de radio y televisión; tanto en el orden público como en el privado; debiendo inclusive consideramos, dar prioridad a los parámetros comunitarios y el acceso a la tecnología; y del derecho de todas las personas para buscar, recibir, intercambiar y difundir información veraz, verificable y contextualizada, sin censura previa sobre los acontecimientos de interés general. En todo este marco se afirma que la ley le dará prioridad a la difusión en los medios de contenidos informativos, educativos y culturales. Muy personalmente sabré afirmar que sobre este tema en tratamiento el Ecuador ha determinado en los últimos años grandes aciertos; sin embargo de lo cual y sin determinaciones expresas o tratamientos extensos, estimo también ha cometido enormes errores.

El Título VII sobre el Régimen del Buen Vivir, en la Sección séptima de Comunicación Social se habla del sistema de comunicación social como la instancia responsable del cumplimiento de los derechos de comunicación, información y libertad de expresión, y desde donde se fortalecerá la participación ciudadana. Este sistema estará conformado por las instituciones y actores públicos, y actores privados y ciudadanos que se integren de manera voluntaria. Su organización, funcionamiento y formas de participación serán definidos por la ley.

**Tendencias Posibles:** La presencia de los temas de participación y comunicación en la Constitución Nacional no garantizan, necesariamente, la calidad de los procesos participativos y comunicativos en la gestión pública. Sin embargo, creemos que es importante porque definen la obligatoriedad para los gobiernos seccionales de promover la

participación, fomentar la formación y vincular de manera directa a la población, por ejemplo, la planificación, la presupuestación, el control social y la toma de decisiones, dando marco y convirtiendo la participación en la gestión pública en un derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Por otro lado, la ley tiene la potencialidad de generar la conversación en todo el Ecuador sobre la necesidad de participación que tiene la ciudadanía, aunque es importante recordar que en algunos lugares esto ya está ocurriendo. Ese el caso de los gobiernos locales que se analizan en esta investigación, quienes viven la experiencia a partir de sus propias prácticas, y han reconocido, con anterioridad a la ley, esa necesidad de participación como un derecho y se han comprometido a implementar y desarrollar estos procesos, visibilizando en el estado nacional esta estrategia como parte del bien común.

Evidentemente, la ley es un paso muy importante, pero es necesario que se dé el paso siguiente relacionado con la reglamentación para que pueda ser aplicada; y ojalá esto se haga teniendo en cuenta el sentido mismo de lo dispuesto y permita el involucramiento de actores sociales, políticos, públicos, gremiales, privados y sectoriales que enriquezcan con sus propuestas, experiencias y conocimientos, el debate y las definiciones que en términos normativos sean definidos.

#### **4.3. Enfoque público gubernamental.**

América Latina es protagonista del debate que gira alrededor de la descentralización y autonomía, así como de sus distintos niveles de interrelación. La situación es complicada por existir varios contextos; pues, la autonomía sirve de argumento tanto para quienes promueven procesos de descentralización al interior de los Estados existentes, como para los separatistas que plantean la creación de nuevos Estados independientes producto de la división de entidades territoriales más amplias o visiones ideológicas distintas.

Aun descartando la visión separatista, se mantienen las complicaciones por el tema de la diversidad de enfoques respecto a los niveles o grados que debe alcanzar la autonomía en los territorios. Al analizar el caso de Colombia, el Tratadista Ricardo Zuluaga (1991) reflexiona sobre el alcance o tipo de autonomía de la que se habla en este país; al respecto argumenta que la autonomía, desde el punto de vista jurídico

Es una expresión multívoca que comprende fenómenos muy disímiles y concretamente en materia de organización territorial, la expresión puede estar

referida a manifestaciones diversas. Así, existe una autonomía política que faculta a los entes territoriales para realizar, a través de la ley, un desarrollo directo e inmediato de la Constitución, lo que les permite no sólo auto-organizarse, sino, sobre todo, encauzar sus aspiraciones regionales por la vía por ellos mismos determinada y sin mayores sujeciones al poder central. De la misma forma, existe una autonomía de carácter administrativo, según la cual la entidad territorial es la titular originaria de una serie de competencias administrativas que habrá de desarrollar de una forma más o menos independiente, sin imposición de directrices desde el sector central de la administración. (p.75)

Para el citado autor, la potestad legislativa es esencial para configurar la autonomía política; al analizar la constitución colombiana expresa que “la función legislativa está radicada de forma exclusiva y excluyente en el Congreso de la República, que es un órgano de carácter nacional. Luego, resulta claro que en Colombia las entidades territoriales no gozan de autonomía política. Lo anterior significa que la única autonomía posible es la administrativa”. (Zuluaga, 1991, p.78)

La Corte Constitucional de Colombia determina al respecto en forma expresa:

La autonomía de las entidades territoriales, debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Constitución y la ley; no se trata de una autonomía en términos absolutos sino de carácter relativo. Así, si bien en principio, la Constitución, estructuró esta autonomía dentro del modelo de descentralización, no se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales. (Zuluaga, 1991, p.82)

Relaciona también, para el análisis que lo venimos efectuando:

“Si bien el sistema administrativo consagrado por la Constitución Política aspira a otorgar autonomía, tanto a las entidades territoriales como a las subdivisiones que se presentan dentro de cada una de ellas, este es un proceso que debe desarrollarse de manera progresiva, de acuerdo con las necesidades de cada servicio y con los recursos materiales con los que se cuenta para su prestación; de ahí que los grados de independencia que se otorga a cada

entidad territorial, dependa de la materia o función específica que se descentraliza”. (Zuluaga, 1991, p.88)

Para el caso del Ecuador, el maestro Doctor José Suing (2009) manifiesta que:

Si la Constitución ecuatoriana caracteriza a los gobiernos autónomos descentralizados como poseedores de autonomía política, administrativa y financiera, al menos parecería que en el papel la intención es caminar hacia una profundización de la descentralización, al dotarles a los gobiernos subnacionales de estas clases de “autonomía”, incluida la política. El asunto sin embargo no se resuelve de esta manera simple, pues, cuando se reclama “autonomía”, más allá de un ejercicio autónomo de autoridad, en el que se incluye el ejercicio de competencias propias y transferidas del centro a la periferia, sin interferencias de otra Función o autoridad del Estado, entramos al escenario de otra autonomía, de la “autonomía territorial”, de la que a su entender, no disponen los actuales gobiernos autónomos descentralizados. (p. 89)

**La descentralización en la Constitución de la República del Ecuador, a partir del año 2008:** La Constitución del año dos mil ocho, podríamos determinarlo personalmente que destierra el modelo descentralizador a la carta; y por el contrario puntualiza condiciones para encarrilar a nuestro país en un sistema obligatorio y progresivo; sobre lo cual es importante determinar que no basta oponerse a la absorción de obligaciones; sino por el contrario, corresponde asumirlas en forma progresiva. El dilema de la fecha “competencia de tránsito en el Cantón Guayaquil”; entorno sobre el cual, estimamos la posición del Alcalde del Puerto Principal, inadecuada a la fecha.

Relacionamos tal afirmación fundamentados en el carácter de obligatoriedad, de autogestión, de mancomunidad; y, de desarrollo local. No somos partícipes de la consulta popular; en razón de que la colectividad no elige a sus mandantes para un esquema de divergencia política; sino al contrario, para encontrar soluciones en su desarrollo.

Concluimos este comentario determinando un contrasentido: Por un lado no se acepta una competencia progresiva y obligatoria; en tanto que muchas ocasiones se proclama una independencia estatal o una regionalización que no admita centralismo alguno de interferencia del nivel de gobierno central.

El esquema administrativo de descentralización que lo prevé la Constitución; claro está que, no puede estar acorde al tipo centralista que venía operando y, muy por el contrario, hace viable el sistema de competencias a nivel nacional con el carácter de obligatorio y progresivo.

Vale destacar que la Constitución conforme dice Arias (2008):

Reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, como rectores del nuevo modelo de ordenamiento territorial. Para complementar el esquema, se establece un Sistema Nacional de Competencias que ordena las atribuciones de cada nivel de gobierno con un carácter obligatorio y progresivo. (p. 227)

#### **4.4. Coordinación y cooperación**

Aunque el significado preciso de los conceptos jurídicos de coordinación y cooperación es objeto de una cierta polémica doctrinal, fruto de la ambivalencia con que el primero de los dos términos se emplea en unas u otras normas, podemos intentar una clarificación.

Cabe entender, conforme a ella, que hay un primer concepto genérico de coordinación, y en algunos preceptos legales se utiliza como principio de la organización administrativa, mediante el que se persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema (administrativo), evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema. En atención a esta finalidad intrínseca, la coordinación debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (de diversas Administraciones públicas) en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.

En el marco de este amplio y abstracto principio de coordinación hay que distinguir, sin embargo, dos variantes que, siguiendo el criterio de la propia jurisprudencia constitucional,

podríamos calificar de coordinación forzosa o coordinación en sentido estricto y de coordinación voluntaria o cooperación.

En el primer caso, la coordinación entre Administraciones públicas distintas y autónomas supone la adopción por una de ellas de una decisión de obligado cumplimiento para otra u otras, que condiciona el ejercicio por parte de éstas de sus propias competencias. Comporta, pues, un cierto poder directivo de la Administración coordinante sobre las coordinadas, lo que significa que aquélla se encuentra respecto de éstas en una cierta posición de supremacía. Por eso, el poder de coordinación no se presume con carácter general, sino que debe estar atribuido caso por caso por las normas jurídicas adecuadas. Si se trata de potestades de coordinación del Estado sobre las Comunidades Autónomas requiere una previsión expresa en la misma Constitución o en los Estatutos de Autonomía, ya que las relaciones entre aquél y éstas se regulan en esas normas superiores. Si se trata de las potestades de coordinación de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma sobre las Administraciones locales necesitan estar reguladas por norma con rango de ley. En cualquier caso, las facultades de coordinación no pueden ser utilizadas para fines distintos de los que justifican su ejercicio (por ejemplo, para meras finalidades de control), las medidas que en virtud de ellas se adopten deben guardar una proporción adecuada con la necesidad de la acción conjunta o de la cohesión administrativa que se pretende conseguir, y nunca pueden llegar a colocar a las Administraciones autónomas coordinadas en una situación de dependencia jerárquica o cuasi jerárquica incompatible con su autonomía. En concreto, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía.

Por su parte, la cooperación (también llamada colaboración) implica una conducta activa de las Administraciones públicas tendente a facilitar las actuaciones de autoridades ajenas o a realizar acciones conjuntas y voluntariamente aceptadas para la consecución de sus fines de interés común. En las relaciones de cooperación las Administraciones intervinientes se hallan en una situación de igualdad recíproca, que es lo que las diferencia de las técnicas de coordinación stricto sensu. Ello no obstante, no todas aquéllas relaciones se fundan en la libre iniciativa de las partes. A veces, como veremos, las normas jurídicas imponen deberes positivos de colaboración a unas u otras Administraciones (o a todas ellas), pero sin que ello suponga límite alguno a su respectiva autonomía (en el sentido de que no merma sus competencias o condiciona su ejercicio). En todo caso, la cooperación o colaboración interadministrativa es un principio implícito e inherente al Estado de las

Autonomías, que no necesita justificarse en preceptos concretos y que puede practicarse mediante todo tipo de fórmulas y técnicas que no sean contrarias a Derecho. Es decir, la actividad administrativa de cooperación no precisa de una habilitación legal expresa para concretarse, ni ha de ceñirse obligatoriamente a fórmulas tasadas y legalmente previstas. Sin perjuicio de lo cual, las técnicas más usuales de cooperación aparecen hoy en día reguladas (en muchos casos sobre la base de experiencias administrativas anteriores) en los textos legales o reglamentarios.

#### **4.5. Ingresos económicos.**

En la mayor parte de los países de América Latina, el municipio, como institución de gobierno local, está en crisis. Los gobiernos centrales se apropiaron progresivamente de sus funciones, sus atribuciones y sus recursos. Dicho proceso llevó a la pérdida sostenida de poder y de espacios democráticos en la vida municipal. Lo expuesto, consideramos en lo personal, aspirando el cambio sobre todo en las secciones territoriales determinadas como “Provincia” en nuestro país, precisamente por esta errónea distribución o seccionalización.

Al mismo tiempo, la concentración urbana de la población, especialmente la de ingresos más bajos, y la extensión de los niveles de pobreza en la región provocaron conflictos sociales cada vez más agudos que acentuaron la crisis de los municipios, dejando al desnudo su incapacidad para resolver los problemas de sus habitantes. De hecho, la supuesta autonomía del gobierno local se convirtió, en razón de su ineficacia y de la pérdida de atribuciones, en una teoría desprovista de todo fundamento.

Actualmente existe en América Latina un cierto consenso en torno a la idea de que la descentralización del Estado constituye una política eficaz para enfrentar dicha crisis generalizada y para promover la democratización de la vida local. Se acepta que el Estado debe redistribuir las funciones y los recursos, hasta ahora controlados por la administración central o regional, y entregarlos a los niveles periféricos de gobierno. Dicha entrega propiciaría una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos y sociales y, en consecuencia, una mejora sustancial de la calidad de vida de la población. Por lo demás, se plantea que la descentralización puede abrir el camino a la democratización de los gobiernos locales mediante el refinamiento de los sistemas de representación política y el estímulo a la participación ciudadana en la gestión municipal.

Esta idea es compartida por sectores tan diversos como ciertos organismos internacionales, gobiernos de países enfrentados a situaciones de crisis estructural e, incluso, amplios sectores populares que no encuentran respuesta a sus demandas y reivindicaciones en el gobierno nacional o en los gobiernos regionales (estatales, provinciales o departamentales). Se trata, pues, de una unanimidad compleja en virtud de la diversidad de actores y de intereses implicados, que plantea una serie de interrogantes sobre el alcance de las reformas descentralistas, sobre el papel de la población, especialmente de sus sectores más desprotegidos, sobre las condiciones políticas que rodean el proceso, etc., que aún no tienen respuesta.

Actualmente, la política descentralista es practicada en varios países de la región en el marco de reglamentos políticos diversos y de diferentes tipos de organización estatal (unitaria/federal), aunque comparten rasgos estructurales como la aplicación de políticas de ajuste estructural, la crisis urbana, el crecimiento de la pobreza y la crisis de legitimidad.

**Ingresos propios:** Constituyen ingresos propios aquellos que por mandato constitucional o legal, les corresponde a los gobiernos municipales su administración, determinación y recaudación.

**Transferencias:** Son los recursos que provienen del presupuesto general del Estado, en los porcentajes que la Constitución prevé, al menos el 15 por ciento de los ingresos permanentes que se destinan a financiar los gastos permanentes; y, al menos el 5 por ciento de los ingresos no permanentes, destinados a financiar gastos no permanentes. Las transferencias constituyen la mayor cantidad de recursos de los que disponen los gobiernos municipales, por los limitados valores que recaudan por concepto de ingresos propios.

Las nuevas disposiciones que regularán la transferencia de recursos a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, pondrán énfasis en el cumplimiento de los criterios que prevé la norma constitucional para hacerlo: Tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas y logros en el mejoramiento de los niveles de vida; el último criterio incluye esfuerzo fiscal (eficiencia en la recaudación de los ingresos propios) y administrativo (eficiencia en la gestión administrativa en general).

**Ingresos de financiamiento:** Son aquellos recursos que provienen de créditos internos y externos que pueden contratar los gobiernos municipales para financiar ingresos no

permanentes. Deberán observar las normas constitucionales y legales que los regulen. La principal fuente de financiamiento para los gobiernos municipales es el Banco del Estado, con líneas de crédito interno. Otros gobiernos municipales, especialmente los grandes, con capacidad de pago, tienen líneas de crédito con los organismos multilaterales de crédito (Corporación Andina de Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial).

#### **4.6. Imposiciones ciudadanas.**

El sistema tributario municipal, uno de los más desarrollados de los gobiernos autónomos descentralizados, aunque no por ello el más eficiente en cuanto a recaudación, está integrado por impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

**Instituciones del sistema tributario:** El tributo es la denominación genérica de las cargas impositivas que consiste en la prestación pecuniaria, exigida por un ente público, en ejercicio de la potestad tributaria que se caracteriza por la coactividad y el carácter contributivo. En definitiva es un mecanismo de obtención de recursos económicos para satisfacer las necesidades de gasto público del Estado y sus instituciones, por ello los tributos municipales permiten a los gobiernos municipales obtener recursos propios para financiar, en parte, la prestación de servicios que son de su responsabilidad. La coactividad responde al hecho de ser una prestación establecida unilateralmente por el Estado en ejercicio de la potestad pública; y el carácter contributivo que determina su destino, la financiación de gastos públicos o necesidades colectivas.

**Impuesto:** Impuesto es la especie del género tributo que consiste en una prestación coactiva que un ente público tiene derecho a exigir de las personas que por ley están llamadas a cubrir cuando se realizan determinados presupuestos (el hecho generador) reveladores de capacidad económica para contribuir al sostenimiento de los gastos.

**Tasas:** Tasa es la especie de tributo que el Estado o sus instituciones exigen como consecuencia de la prestación de un servicio, por ello se habla de contraprestación por la prestación de un servicio. Esto lo diferencia del impuesto que se exige sin contraprestación, derivado de la potestad tributaria del Estado.

**Contribuciones especiales:** Es la especie de tributo que tiene por objeto recuperar el costo de una obra pública que corresponde satisfacer a los beneficiarios directos de la misma; supone la inversión de recursos en la ejecución de obra pública o en el establecimiento o

ampliación de servicios. Supone también la posibilidad de identificación de los beneficiarios para distribuir entre ellos el costo de la inversión.

**Reserva Legal:** Según la norma constitucional (artículo 301), se puntualiza que exclusivamente el Ejecutivo, por Ley podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Y, solo por acto normativo de órgano competente se podrá establecer, modificar o extinguir tasas y contribuciones. Son dos situaciones distintas que abarcan el ámbito de los gobiernos municipales. La reserva legal cubre los impuestos, pero las tasas y las contribuciones especiales de mejoras pueden ser expedidas por acto normativo distinto, en este caso las ordenanzas municipales. Sobre el tema, resulta esclarecedora la conclusión 6 de las VIII Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario publicado por el Dr. Patiño (2009):

La rigidez de la reserva legal, que aparece como absoluta, en la práctica por el imperio de la propia Constitución y las leyes tributarias generales o especiales, se ha ido relativizando, para posibilitar que las instituciones se adecuen a las nuevas realidades que surgen en la dinámica del proceso económico, político y social y en particular, de la creciente necesidad de incrementar la efectividad en la recaudación de los medios que hagan posible el cumplimiento de sus fines específicos. Tributos como es el caso de tasas y contribuciones especiales de mejoras, peajes, tarifas, surgen de normas secundarias denominadas ordenanzas. (p. 63)

De acuerdo con la segunda parte de la norma del artículo 301 constitucional, el “acto normativo de órgano competente” por el que se puede crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones de mejoras, es la ordenanza municipal expedida por el concejo municipal, en concordancia con la competencia exclusiva prevista en el número 5 del artículo 264 de la Constitución a favor de los gobiernos municipales. Las dos normas constitucionales no refieren a la facultad de “exonerar” tasas y contribuciones especiales de mejoras, lo que equivale a entender que el ejercicio de la potestad tributaria del gobierno municipal en esta materia no incluye esta posibilidad, la cual cabría únicamente por ley.

**Instrumentos para la gestión tributaria municipal:** Sin que sean los únicos, pero los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria (prediales urbano y rural, alcabalas y utilidades en la compraventa de bienes inmuebles) constituyen los más importantes en la generación de recursos propios de los gobiernos municipales. Para mejorar su gestión, las administraciones municipales cuentan con algunos instrumentos que es necesario

comentar en su contenido y propósitos. Uno de ellos, las disminuciones, es aplicable a todos los tributos.

**Catastros:** Los catastros, esto es el registro de las propiedades urbana y rural de los predios ubicados en la respectiva jurisdicción cantonal deben ser actualizados de manera permanente, debido a las modificaciones que se generan en la base de datos, producto de las diferentes transacciones a los que están sujetas las propiedades inmuebles como compraventas o constitución de gravámenes como hipotecas, usufructos, o derechos de uso o habitación.

Independiente de la obligación de mantener actualizados en forma permanente los catastros, también deben ser actualizados, de manera general, conjuntamente con las actualizaciones del valor de la propiedad. Más de un intento ha habido en el pasado reciente por fortalecer el uso de esta herramienta, incluso con una denominación que buscaba dar cuenta de las posibilidades de uso que tenía el instrumento, el “catastro multifinalitario”, es decir para varios usos, lo cual tiene sentido, si miramos las necesidades de información que tienen las administraciones municipales, para fines tributarios, aunque no exclusivamente para éstos. Un buen instrumento catastral facilitaría, la planificación, así como el recaudo de otros tributos, no solo los impuestos prediales.

**Avalúos:** El valor de la propiedad es la denominación que incorporó la reforma a la LORM de 2004, denominación que sustituye los diferentes conceptos de avalúo real, avalúo imponible, valor, real, valor comercial, valor catastral, que existían antes de la reforma. Este “valor de la propiedad” es el que debe constar en los respectivos catastros prediales porque equivale al valor real o de mercado de las propiedades, claro, cuando de por medio exista un real ejercicio de actualización de avalúos por parte de las administraciones municipales.

Los avalúos de las propiedades, tanto urbanas como rurales deben ser actualizados en forma general, cada dos años, de manera que en el catastro se registre el valor de la propiedad, esto es el valor real o de mercado de las propiedades inmobiliarias.

Para proceder a la valoración general de las propiedades, los concejos municipales, mediante ordenanza deberán establecer los parámetros específicos que se requieren para aplicar los elementos que deben considerarse en la valoración de las propiedades inmuebles.

Los elementos a considerar en la valoración de las propiedades inmuebles de acuerdo al Dr. Suing (2009) son:

- a) El valor del suelo, considerado como el precio unitario del suelo, urbano o rural, determinado por un proceso de comparación con precios de venta de parcelas o solares de condiciones similares u homogéneas del mismo sector, multiplicado por la superficie de la parcela o solar;
- b) El valor de las edificaciones, que es el precio de las construcciones que se hayan desarrollado con carácter permanente sobre un solar, calculado sobre el método de reposición; y,
- c) El valor de reposición que se determina aplicando un proceso que permite la simulación de la construcción de la obra que va a ser evaluada, a costos actualizados de construcción, depreciada de forma proporcional al tiempo de vida útil. (p. 86)

**Disminuciones:** Un tema, no exento de polémica, porque bordea la inconstitucionalidad, es la atribución conferida por ley a los concejos municipales para disminuir hasta en un noventa y cinco por ciento los valores por finiquitar a los sujetos pasivos, bajo el esquema del estímulo a diversos ejes del desarrollo como lo son la construcción, el comercio, la industria, el turismo y otras actividades de la esfera de la producción, la cultura, la educación, el deporte, etcétera. Esta atribución deberá ser revisada a la luz de las nuevas disposiciones constitucionales, toda vez que los gobiernos municipales si bien conservan la competencia para crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones, la misma tiene dos limitaciones, una que no cubre a los impuestos, y dos que la competencia no contiene la de “exonerar” y estas deducciones o disminuciones constituyen verdaderas exoneraciones tributarias, lo que puede constituirse en elemento de distorsión del sistema tributario municipal.

**Tributos municipales:** De los gobiernos autónomos descentralizados, los municipales, son los que tienen el mayor número de impuestos de beneficio directo, cuya gestión íntegra, el ejercicio de todas las facultades tributarias (reglamentaria, determinadora, resolutive, sancionadora y recaudadora) es de su responsabilidad. Los impuestos establecidos por ley a favor de los gobiernos municipales son los que se explican, en forma sucinta, a continuación.

**Impuesto a los Predios Urbanos:** Es un impuesto patrimonial, directo, por el que se grava la titularidad de la propiedad urbana con una tarifa que debe ser determinada por el

concejo municipal, mediante ordenanza, de una banda que va desde el 0,25 al 5 por mil del valor de la propiedad urbana que conste en los respectivos catastros. El valor de la propiedad se actualiza en forma obligatoria cada dos años. El impuesto se causa anualmente y se paga entre el primero de enero y el 31 de diciembre de cada año.

**Impuesto a los predios rurales:** Es un impuesto patrimonial, directo, que grava la titularidad de la propiedad rural con una tarifa determinada por el concejo municipal, mediante ordenanza, de una banda que va desde el 0,25 al 3 por mil del valor de la propiedad rural que conste en los respectivos catastros. El impuesto se causa anualmente y se paga entre el primero de enero y el 31 de diciembre de cada año. Los pagos que se realicen dentro de los primeros seis meses tienen un descuento de hasta el 10 por ciento; los que se realicen en el segundo semestre tienen un recargo del 10 por ciento. Si el impuesto no se satisface hasta el 31 de diciembre, a partir del primero de enero del año siguiente causará intereses y se podrá recaudar por la vía coactiva. La emisión de los títulos de crédito debe realizarse el primer día del año, con las modificaciones que se hayan producido hasta el 31 de diciembre del año inmediato anterior. No se necesita notificar la emisión de los títulos de crédito. Si no se ha emitido los títulos, el contribuyente igual puede cancelar el valor del tributo, en base al catastro del año anterior. La ley contempla casos de deducciones y exoneraciones atendiendo algunas circunstancias. Como la reforma de 2004, fue parcial y en materia de impuestos, muy puntual, pues, únicamente revisó tarifas, es sistema de deducciones y exoneraciones debe ser revisado para actualizar las circunstancias y condiciones en las que éstas proceden.

**Impuesto a las alcabalas:** El impuesto de alcabalas grava con la tarifa del 1 por ciento al valor de los actos y contratos de traspaso de dominio a título oneroso de bienes raíces y buques; la constitución o traspaso, usufructo, uso y habitación de bienes raíces; las donaciones que se hicieren a favor de quienes no fueren legitimarios y las transferencias gratuitas y onerosas que haga el fiduciario a favor de los beneficiarios en cumplimiento de las finalidades del contrato de fideicomiso mercantil. Este impuesto que antes de la reforma de 2004 contenía una tabla progresiva que alcanzaba hasta el 10%, fue reducido al 1% en consideración a que a partir de la vigencia de la reforma se utilizarían valores reales o de mercado de las propiedades. Este es un impuesto bilateral que lo cubren las partes contratantes por igual, o la parte beneficiaria cuando el acto se realiza a título gratuito. Sin embargo, por acuerdo contractual, una de las partes puede asumir el pago de la obligación. Por esta característica de bilateral, cuando interviene una parte que es beneficiaria de exoneración, no puede extender su beneficio a quien está obligado a su pago. Se

contemplan deducciones y exoneraciones que deben ser revisadas y ajustadas a la realidad social y económica actual. (COOTAD, 2014)

A este impuesto se agrega un adicional, del 0,001 por ciento a favor de los gobiernos provinciales, único impuesto de beneficio directo de ese nivel de gobierno.

**Impuesto a las utilidades en la compra venta de predios urbanos y plusvalía de los mismos:** Se grava con la tarifa del 10% a las utilidades que provengan de la venta de bienes inmuebles urbanos. Para el cálculo del impuesto, las municipalidades deducirán de las utilidades los valores pagados por concepto de contribuciones especiales de mejoras. Los sujetos pasivos del impuesto son los dueños de los predios urbanos que los vendieren obteniendo la utilidad imponible o real. Existen mecanismos de deducción como el 5 por ciento de las utilidades líquidas por cada año transcurrido desde la adquisición, a partir del segundo, hasta la venta. Transcurridos 20 años a partir de la fecha de adquisición ya no se genera la obligación. Una disposición transitoria en la reforma a la ley de 2004 contempla una tarifa especial del 0,5 por ciento que grava la primera compraventa que se produzca luego de la vigencia de la reforma, esto es a partir del año 2006, en que empezó la aplicación de la reforma en materia de impuesto vinculados con la propiedad inmobiliaria. (COOTAD, 2014)

Cuando se genera plusvalía por obras de infraestructura, el impuesto se satisface por los dueños de los predios beneficiarios, por los usufructuarios, fideicomisarios o sucesores en derecho cuando se trata de herencias, legados o donaciones.

En este caso hay que señalar que existen dos impuestos, el de las utilidades, derivado de la diferencia entre el precio de compra y el precio de venta, lo cual puede generarse como consecuencia de condiciones de mercado, de las mejoras incorporadas al predio (como cuando se incorporan construcciones al predio) o de cuestiones de oportunidad; y el impuesto de plusvalía, es decir el incremento del valor de la propiedad, derivado o como consecuencia de obras de infraestructura; en todo caso, es preciso señalar que este impuesto no se considera en la liquidación, en algunos casos por desconocimiento de que se tratan de dos impuestos y en otros porque la plusvalía puede ser sujeto de gravamen a través de otro tributo, la contribución especial por mejoras.

**Tasas municipales:** Es una especie de tributo que está ligado a la prestación de un servicio, por ello se define como la contraprestación en dinero por la provisión de un servicio

público. La tasa, para el tratadista José Luis Shaw (1993) como especie del género tributo, “halla su fuente jurídica en la voluntad unilateral y coactiva del Estado, que impone al contribuyente el pago de una determinada suma por la realización de una actividad o la prestación de un servicio con relación a ese contribuyente” (p. 9)

No es el escenario para profundizar los desencuentros que tiene en la actualidad frente a los precios públicos, pero baste dejar señalado que es un tema de mucha trascendencia sobre todo cuando el Estado interviene en muchas actividades más allá de las tradicionales, incluso en el campo económico.

Los gobiernos municipales, tiene expreso reconocimiento constitucional como competencia exclusiva la de “crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales de mejoras”, por lo que, con este escenario, que les coloca en una posición privilegiada frente a los otros niveles de gobierno a los que no les reconoce tal competencia, pueden aplicar tasas retributivas de servicios públicos, con mucha amplitud, incluso más allá de las que determina en forma expresa la ley.

**Contribuciones especiales de mejoras:** Las contribuciones especiales financian las actividades y actuaciones de la administración. Se crean en aplicación del principio del beneficio, pues gravan a quienes obtienen beneficio como consecuencia de la ejecución de obras o el establecimiento o ampliación de servicios. Para ello es preciso que se pueda identificar los beneficiarios para distribuir entre ellos los costos de la inversión. La Constitución con poca claridad, habla en el artículo 301 de “contribuciones” y de “contribuciones especiales” y en el artículo 264, número 5 de “contribuciones especiales de mejoras”, lo cual haría aparentar diferencias entre unas y otras, pero la verdad, amén de la infortunada redacción empleada en las normas constitucionales que puede ser fuente de conflictos, en la práctica no existen tales diferencias. En definitiva, las “contribuciones especiales de mejoras” son las que corresponden crear, modificar o extinguir a los gobiernos municipales mediante ordenanza cuando se genera un beneficio real o presuntivo en las propiedades inmuebles urbanas, como consecuencia de la construcción de obras públicas. Los mecanismos para establecer cuando una obra pública beneficia a una propiedad son dos: cuando ésta colinda con la obra pública o se encuentra dentro del área o zona de beneficio o influencia, declarada por el concejo, mediante ordenanza. Un tema discutible es el beneficio “presuntivo”, pues una obra pública no siempre puede generar beneficios, y por el contrario, puede resultar perjudicial, como cuando la construcción de un paso elevado reduce o elimina la visibilidad de las edificaciones aledañas, allí el beneficio es discutible,

por lo que habría que dejar abierta la posibilidad de analizar caso por caso, como lo propone el tratadista José Vicente Troya.

A más de la posibilidad que da la Constitución para que los gobiernos municipales creen, modifiquen o extingan contribuciones especiales de mejoras, la Ley prevé las siguientes: Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de toda clase de vías, repavimentación urbana, aceras y cercas, obras de alcantarillado, alumbrado público, construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable, desecación de pantanos y relleno de quebradas, plazas parque y jardines.

El sistema tributario municipal, siendo la fuente principal de ingresos propios es de trascendental importancia en la vida institucional de los gobiernos municipales, sin embargo, dada su compleja estructura y el sinnúmero de impuestos que existen, muchos de ellos que no justifican su mantenimiento por sus limitados rendimientos, deben entrar en un proceso de revisión y simplificación para mejorar los recaudos, sobre todo ante la necesidad de cumplir a cabalidad con los principios que gobiernan el sistema tributario y porque es una necesidad para los gobiernos municipales, mejorar la recaudación de recursos propios para fortalecer la autonomía.

El siguiente título está orientado a buscar sistematizar la disciplina que estudia el contenido de las normas que regulan el gobierno municipal, el derecho municipal, de la mano de una revisión de algunos contenidos básicos, iniciando con la definición y una revisión general de las principales leyes municipales.

#### **4.7. Financiamiento.**

Ingresos de financiamiento son aquellos recursos que provienen de créditos internos y externos que pueden contratar los gobiernos municipales para financiar ingresos no permanentes. Deberán observar las normas constitucionales y legales que los regulen. La principal fuente de financiamiento para los gobiernos municipales es el Banco del Estado, con líneas de crédito interno. Otros gobiernos municipales, especialmente los grandes, con capacidad de pago, tienen líneas de crédito con los organismos multilaterales de crédito (Corporación Andina de Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial).

Aunque no es una línea de crédito reembolsable, constituye una línea de financiamiento importante, la cooperación técnica internacional.

La aprobación de la Constitución de 2008, por referéndum popular, más que un punto de llegada, es un punto de partida. Marca la ruptura entre un modelo de desarrollo que mercantilizó las relaciones Estado-sociedad-naturaleza, y uno nuevo, que supera la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico hacia un enfoque que privilegia al ser humano como el centro del desarrollo cuyo objetivo final es alcanzar el Buen Vivir.

La construcción de un nuevo modelo de Estado de acuerdo a AME (2010), con énfasis en una visión del territorio, comprende cinco grandes desafíos asociados a:

- 1) La territorialización de la política pública para reducir brechas de inequidad y satisfacer las necesidades básicas de los territorios y su población;
- 2) La planificación y el ordenamiento territorial;
- 3) El reconocimiento y la actuación de las dinámicas regionales que aporten a la concreción de un nuevo modo de acumulación y (re)distribución para el Buen Vivir;
- 4) el reconocimiento y fortalecimiento del Estado plurinacional e intercultural; y,
- 5) El diseño de una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme el rol (re)distributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias. (p. 32)

En Ecuador, desde el mes de octubre del año 2010, está vigente el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización (COOTAD), cuerpo legal que regula a los gobiernos autónomos descentralizados GADs, y en lo referente a los recursos financieros; establece como norma general y en concordancia con lo previsto en la (Constitución, Art 270), que los niveles de gobierno autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y, en base a su integración con el Estado, determinarán porcentajes de sus arcas fiscales, haciendo honor a los principios de las finanzas públicas en general. Los niveles de gobierno intermedios o GADS estarán guiados por normativas expresas para el desarrollo de la inversión de recursos estatales; así mismo la regla se extiende a los presupuestos de la concreción de deudas y la cooperación que mantienen su finalidad única y exclusiva para garantizar el informe contable a la colectividad.

La Constitución en el artículo 272 establece expresamente: Art. 272.- La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:

1. Tamaño y densidad de la población.
2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

La falta de lineamientos sobre el financiamiento y la gestión fiscal, así como del endeudamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, puede provocar un proceso de desfinanciamiento o sobreendeudamiento que afecta a las finanzas nacionales.

En la nueva constitución del 2008 en nuestro país con el fin de mejorar los niveles de ejecución de los ingresos propios, incorpora una nueva variable para la distribución de los recursos, siendo el esfuerzo fiscal necesario para cada uno de los gobiernos descentralizados, es decir, premia la generación de recursos propios con una mayor participación de los recursos del Estado.

En función de los principios constitucionales el COOTAD en el Art. 5, establece que los gobiernos autónomos descentralizados (GADs) tienen autonomía financiera, es decir, reciben del presupuesto del Estado su participación proporcional; y, así perfeccionan la capacidad de descentralización administrativo, conforme a lo dispuesto en la Constitución y la Ley.

El país ha avanzado en materia de transferencias a los gobiernos subnacionales no solo existe mayor transparencia y eficiencia en su distribución, sino que los montos han ido aumentando a favor de los GADs. El desafío, sin embargo, está en la generación de los recursos propios a los que se refiere la Constitución. Históricamente los gobiernos municipales y provinciales han tenido pocos incentivos para la generación de recursos propios, por el contrario, la normativa promovía mecanismos perversos de redistribución de las rentas, que premiaban a los menos eficientes.

Con la Constitución del 2008 se incorpora el criterio de esfuerzo fiscal y administrativo, como una manera de estimular a que las administraciones locales se esfuercen por generar recursos propios y administrar sanamente sus finanzas; las mismas que tendrán como meta fundamental alcanzar en todas las esferas de la población, el buen vivir y los índices inflacionarios estables. “Los gobiernos autónomos descentralizados observarán reglas fiscales sobre el manejo de los recursos públicos, endeudamiento, cooperación, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas e incorporarán procedimientos eficaces que garanticen la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros” (COOTAD, Art. 164).

El COOTAD en el art. 195 define al término Capacidad Fiscal: “Consiste en comparar la generación efectiva de ingresos propios de cada gobierno autónomo descentralizado con su capacidad potencial incentivando el esfuerzo fiscal, con excepción de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales en los que este criterio no aplica. Se conceptualiza al esfuerzo fiscal (EF) como la relación porcentual entre la “recaudación efectiva” del GAD sobre el “potencial de recaudación”

#### **4.7.1. Autogestión.**

Una de los indicadores que permite evaluar la gestión de los Municipios constituye la capacidad de generar recursos propios, que permitan tomar sus decisiones oportunamente, por lo que es necesario consolidar la autonomía Municipal tendiente a la transformación integral de los gobiernos seccionales, mediante la tecnificación en las áreas de planificación, control de obras, presupuesto, contabilidad y organización administrativa, que conviertan a los Municipios en verdaderas instituciones autogestionarias, eficientes, eficaces y efectivas, que permitan crear bienestar social, político y económico.

Los ingresos de autogestión que pueden generar los Municipios pueden tener carácter tributario y no tributario. Tributarios son aquellos que provienen de la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras, en tanto que los no tributarios se obtienen de la venta de bienes y servicios generados de la actividad empresarial de dichos organismos, además de la venta de activos fijos, siendo los tributarios los de mayor importancia por su volumen de recaudación. Los procedimientos de recaudación varían en función del tamaño del Municipio, sin embargo, se realizan de manera directa.

#### **4.7.2. Integración económica seccional.**

Las ventajas del proceso de integración son las siguientes:

- Economías de escala: nivel de producción masiva que requiere de un fuerte avance tecnológico para atender la amplitud del mercado que presenta la integración.
- Intensificación de la competencia: la ampliación del mercado favorece al consumidor con mejor precio, calidad y diversificación de productos.
- Posibilidad de desarrollar nuevas actividades: tanto en el campo tecnológico como industrial y científico; como las grandes obras hidroeléctricas u otro tipo de emprendimientos, en otros campos que normalmente los países pequeños no pueden desarrollar por sí mismos en forma individual y sí agrupándose.
- Aumento en el poder de negociación: aquí juega el volumen del comercio y la capacidad de financiación de cada país. Dada la unión de esfuerzos en la integración, cada país cuenta con un voto y surge así una actitud común, pensada analizada y debatida que le proporciona una fuerza mayor frente a otras potencias económicas.
- Formulación más coherente de la política económica nacional: La integración obliga al mejoramiento y a la realización de importantes transformaciones de la estructura económica nacional.

La integración supone una mayor movilidad de políticos, economistas, intelectuales y sindicales. Se produce una masa importante de población que se hace más difícil de marginar del circuito comercial, social y cultural ya que las diferencias se hacen más visibles, más insostenibles; lo que a la postre producirá obligatoriamente una transformación estructural desde el punto de vista Político, Económico, Fiscal, Crediticio, Educativo, Vivienda, Salud y Administración Pública y hará que los Estados menos desarrollados reducirán las distancias que lo separan de los países más avanzados.

De hecho la Integración es una unión para avanzar y no para retroceder, como lo prueba la historia del desarrollo económico en el mundo.

El espíritu de un tratado de integración económica como el MERCOSUR por ejemplarizar internacionalmente, requiere un absoluto respeto sobre el acuerdo legal que inhibe a las partes a impulsar la producción a través de subsidios. Es decir que se debe respetar la política monetaria, aduanera, impositiva, cambiaria y laboral que es común entre los integrantes. De lo contrario, los subsidios y las devaluaciones, harán que las exportaciones de una de las partes se abaraten y las importaciones de los países vecinos se encarezcan.

Lo que se busca; para el buen desarrollo de las economías de los países involucrados es que ninguno tenga superávit comercial respecto al otro.

#### **4.7.3. Presupuestos participativos.**

La imagen de la sociedad rural que suele presentarse, es la de un conjunto de familias que se dedican a la actividad agropecuaria, que comparten condiciones de vida y de trabajo, hábitos y creencias semejantes.

Esta visión está muy alejada de la realidad que se vive en el sector rural a la presente fecha en el Ecuador; el sector rural es complejo y heterogéneo. En estas conviven y se relacionan de diversas formas conjuntos de familias que poseen tradiciones distintas y se dedican a actividades diferentes (agricultura, ganadería, prestación de servicios, comercio, artesanías, agroindustria etc.), las cuales crean diversas formas de vida y de pensamiento. Estas diferencias se producen de acuerdo con el sexo, edad y la posición que ocupan los miembros de la familia en su comunidad y su parroquia.

Por tanto, uno de los primeros pasos para emprender en los Presupuesto Participativos, tiene que ver con recomponer una visión donde lo rural no es solamente lo agrícola, o lo atrasado o donde se lleva a cabo la producción primaria, lo rural trasciende lo agrario y, por tanto, los programas y proyectos de desarrollo rural no pueden ser sólo agropecuarios, sino que deben involucrar todas las actividades, la lógica de vida rural.

El reconocimiento del verdadero potencial y limitaciones del sector rural es fundamental, ya que permite de una manera conjunta, organizada recrear, diseñar e implementar estrategias socio territorial que realmente contribuyen a mejorar las condiciones de vida.

Los Presupuestos Participativos se sustentan en lo Comunitario, Azuay y Cuenca por ejemplo y ya en la ejemplarización práctica tienen una fuerte tradición comunitaria, en la que los dirigentes son controlados por sus bases, cuentan con su propia lógica de organización, en donde el poder no se ha separado de la sociedad y los dirigentes están obligados a expresar el consenso de las bases, con una amplia participación.

No existe una definición única, porque los Presupuestos Participativos varían mucho de un lugar a otro. Ubiratan de Souza (1998), uno de los primeros impulsores del Presupuesto Participativo en Porto Alegre (Brasil) propone una definición:

El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada (p. 123).

De hecho, el Presupuesto Participativo es una forma de democracia participativa, es decir una combinación de elementos de democracia directa o semi-directa con la democracia representativa.

Los presupuestos participativos en Cuenca, por ejemplarizar regiones, tienen un proceso de aproximadamente diez a quince años, que comienza a partir del año 2001, una vez promulgada la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales en el País, germinan inicialmente como un medio para renovar las estructuras formales de administración pública y democracia, convirtiéndose en un dispositivo capaz de interpretar la voluntad y las demandas de la población en especial del sector rural.

Convirtiéndose no como un fin en sí mismo, sino como un medio, una estrategia innovadora para facilitar que la población rural hombres, mujeres, niños, adultos mayores y sectores vulnerables participen activamente en el análisis, identificación, priorización, cogestión, coejecución y evaluación de programas y proyectos prioritarios, para en una primera instancia satisfacer las necesidades básicas, en el marco de una amplia gobernabilidad democrática local.

En este sentido, el PP permite establecer un espacio público no estatal, en el cual el gobierno local y la sociedad se reúnen para ponerse de acuerdo acerca de cómo definir las prioridades hacia la "agenda" de las políticas públicas, además de poner en manos de la población un mecanismo de control sobre el uso que el gobierno local hace de los recursos públicos.

Este proceso ha permitido redefinir el rol de los gobiernos locales (Municipalidad y Juntas Parroquiales) como gestores de condiciones y viabilidades necesarias para construir una visión compartida de futuro y de desarrollo.

En este marco, la Planificación Participativa como instrumento del PP, se constituye en una herramienta potente de gestión democrática y eficiente del gobierno local, en vista de que le posibilita que las decisiones se tomen, tanto desde una perspectiva que combina el corto, mediano y largo plazo, como a partir del debate y la concertación de diversos intereses presentes en la comunidad y parroquia.

### **Principios orientadores del presupuesto participativo**

- Equidad: que comprende Género, Territorio, Social y Generacional.
- Integralidad: Visión holística: economía, cultura, sociedad, ambiente, institucional etc.
- Competitividad: tiene que ver con las vocaciones, capacidades locales.
- Identidad: Sentido de pertenencia (nosotros vs ellos): el imaginario colectivo, la cultura y todos los elementos que nos unifican y facilitan la concertación.
- Gobernabilidad: Concertación de intereses, Definición de objetivos, Negociación.
- Participación: El punto de partida son las necesidades e intereses de los actores sociales, sus criterios, su lógica, su dinámica, su cultura.
- Dialogo local nacional: tiene que ver con políticas provinciales y nacionales adaptadas a lo local y políticas locales proyectadas a lo nacional.
- Sostenibilidad: los procesos emprendidos tengan durabilidad y sean replicables, multiplicables.
- Sustentabilidad: Toda gestión de desarrollo debe enmarcarse en un esquema de auto sustentación ambiental, social, cultural, institucional, territorial y económica.

- Planificación: parte de los actores, Objetivos concertados, Visión de futuro.
- Desarrollo económico: enmarcado en un proceso redistributivo y de economía solidaria.
- Institucionalidad: Fortalecimiento de una institucionalidad para el fomento del desarrollo, modernización institucional, Promover la cooperación entre el sector público y privado.

### **Objetivos del presupuesto participativo**

- Mejorar las condiciones y calidad de vida de la población propendiendo al buen vivir.
- Disminución de las inequidades socio territoriales (genero, generacional, limitaciones físicas territoriales etc.).
- Distribución equitativa de los recursos públicos (democratizar el presupuesto municipal como una forma pública y transparente de ejercicio y aplicación de la democracia, a través de la cual, la comunidad rural, participa individual y colectivamente, en las decisiones sobre el presupuesto).
- Vinculación sostenida Municipalidad, Gobierno Parroquial y población rural (relación orgánica entre lo público y la sociedad civil).
- Fortalecimiento de la institucionalidad publica - gobierno local.
- Estableciendo condiciones y escenarios para el fortalecimiento de la democracia participativa (potenciando la participación directa de las comunidades, líderes – lideresas, organizaciones, instituciones y pobladores del sector rural.
- Generar crecientes niveles de auto dependencia (potenciar las capacidades reales de las personas y organizaciones locales y de generar oportunidades de desarrollo equitativo).
- Articulación orgánica de las relaciones: ser humano, naturaleza, Estado y sociedad civil, crecimiento personal y crecimiento social, lo global con lo local, planificación y autonomía etc.
- Dinamizar la economía local, a través de una economía distributiva social solidaria.

**CAPÍTULO V**  
**INVESTIGACIÓN DE CAMPO**

La investigación dentro del marco teórico se ha sustentado en la recopilación bibliográfica, jurídica y doctrinaria obtenida en textos, revistas, apuntes, documentos varios, así como también fuentes informáticas e internet.

La investigación, se ha circunscrito dentro del estudio descriptivo y la recolección de datos, a través de la aplicación de instrumentos como fue la entrevista.

Los instrumentos de recolección de la información, fueron aplicados directamente en dos GAD Cantonales de la Provincia del Azuay: Cuenca y Sigsig; lo cual ha permitido mantener una determinante en particular, el domicilio actual del autor en el primer entorno; y la oportunidad brindada por la Alcaldesa de la segunda sección en mención, para lograr el acercamiento directo que sustenta las opiniones que se vertieran en el análisis.

### **5.1. Análisis de las entrevistas.**

Se manejaron presupuestos claramente definidos que nos permitan alcanzar respuestas directamente relacionadas con el trabajo que lo hemos delineado.

- División Territorial.
- Régimen de competencias de Gobierno Central
- Descentralización de servicios públicos hacia el nivel Cantonal.
- Visión y alcance de conocimiento de los términos Autonomía, Descentralización; y, Autogestión.
- Beneficios sociales recibidos en razón del pago de imposiciones municipales.
- Visión general de la competencia descentralizada, Vialidad y Tránsito, en funcionamiento dentro del Cantón Cuenca.
- Atención social de necesidades, pretensión ciudadana hacia el buen vivir, sugerencias generales e indicadores de utilidad para el desarrollo del presente trabajo.

**Pregunta 1: ¿Usted conoce que nuestro país en la actualidad está dividido por secciones territoriales y niveles de gobierno?**

Tabla 1. Respuestas de la pregunta 1.

Respuesta	F	%
Conocimiento	17	85%
Desconocimiento	1	5%
Vacíos legales	2	10%
Criterios superficiales	0	0%
Total	20	100%

Fuente: Encuesta a abogados en libre ejercicio, funcionarios públicos del cantón Paute y Cuenca.

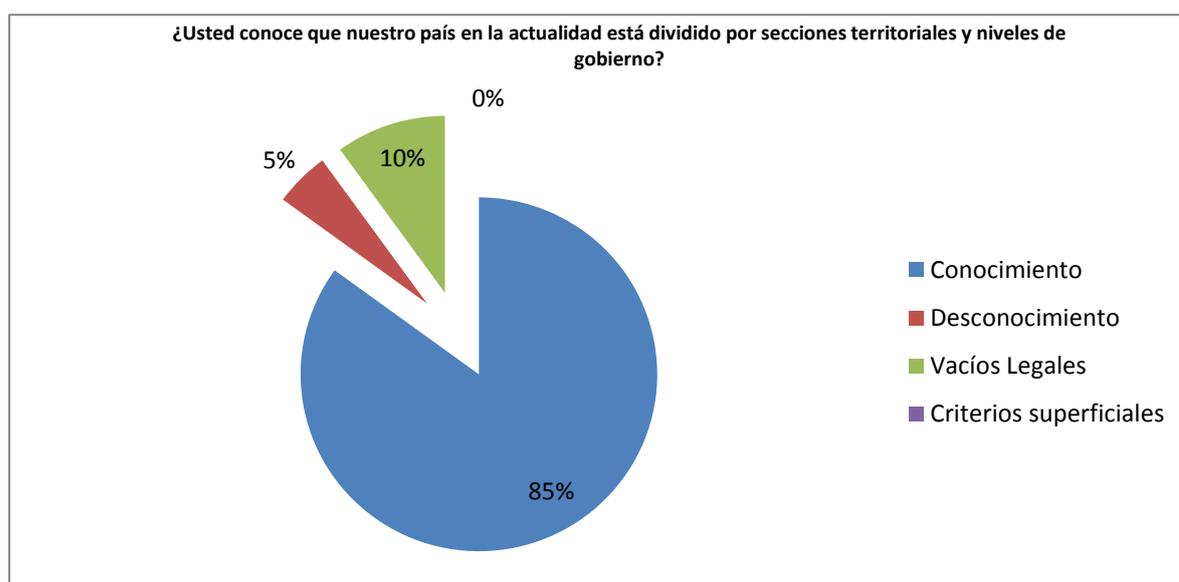


Figura 1. Estadísticas de las respuestas de la pregunta 1

Fuente: Abogados en libre ejercicio, funcionarios públicos del cantón Paute y Cuenca.

**Análisis e interpretación de datos**

El conocimiento asciende a un 85%, mientras que el desconocimiento e imprecisión llega a un 5% y 10% sobre el alcance de los términos autonomía, descentralización y autogestión a nivel de la colectividad. Resultaría indispensable socializar el tema con el fin de que la colectividad pueda tener una mayor y mejor visión de sus derechos constitucionales y legales.

**PREGUNTA 2: ¿Conoce que nuestro gobierno tiene la obligación de promover, proteger; y proveer a Usted y a su familia de los servicios básicos; y, de salud, vivienda, alimentación, etc.?**

Tabla 2. Respuestas de la pregunta 2.

Respuesta	F	%
Conocimiento	15	75%
Desconocimiento	1	5%
Vacíos legales	2	10%
Criterios superficiales	2	10%
Total	20	100%

Fuente: Encuesta a abogados en libre ejercicio, funcionarios públicos del cantón Paute y Cuenca.

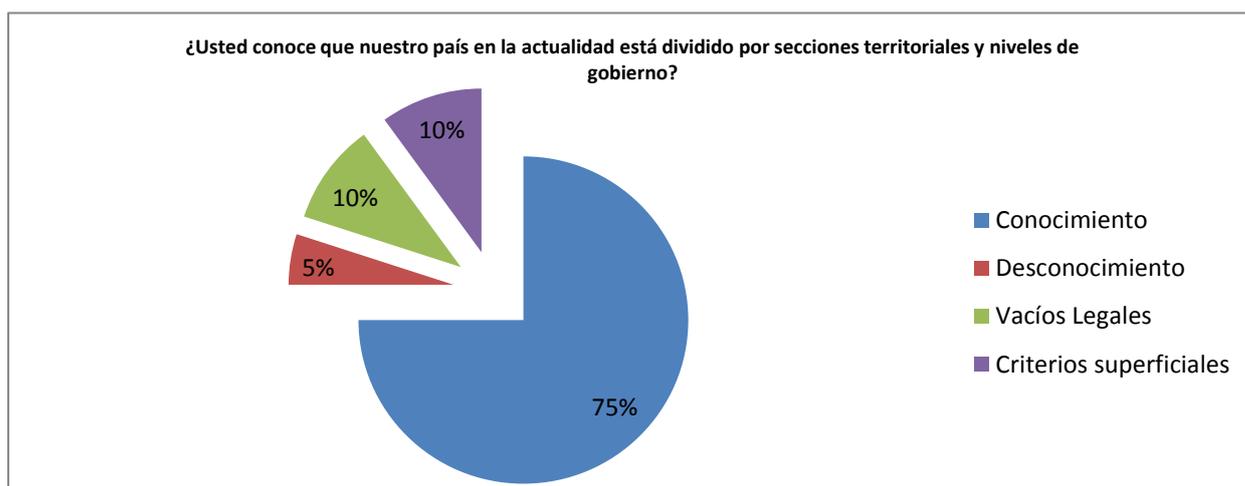


Figura 2. Estadísticas de las respuestas de la pregunta 2

Fuente: Encuesta a abogados en libre ejercicio, funcionarios públicos del cantón Paute y Cuenca.

### **Análisis e interpretación de datos**

En el entorno profesional y de servidores públicos; en un 75% existe una clara determinación de que el Gobierno Nacional tiene la obligación de proveer a la sociedad los servicios básicos para el desarrollo del buen vivir colectivo.

**PREGUNTA 3: ¿Conoce usted lo que es la descentralización cantonal sobre servicios públicos?**

Tabla 3. Respuestas de la pregunta 3.

Respuesta	F	%
Conocimiento	14	70%
Desconocimiento	3	15%
Vacíos legales	2	10%
Criterios superficiales	1	5%
Total	20	100%

Fuente: Encuesta a abogados en libre ejercicio, funcionarios públicos del cantón Paute y Cuenca.

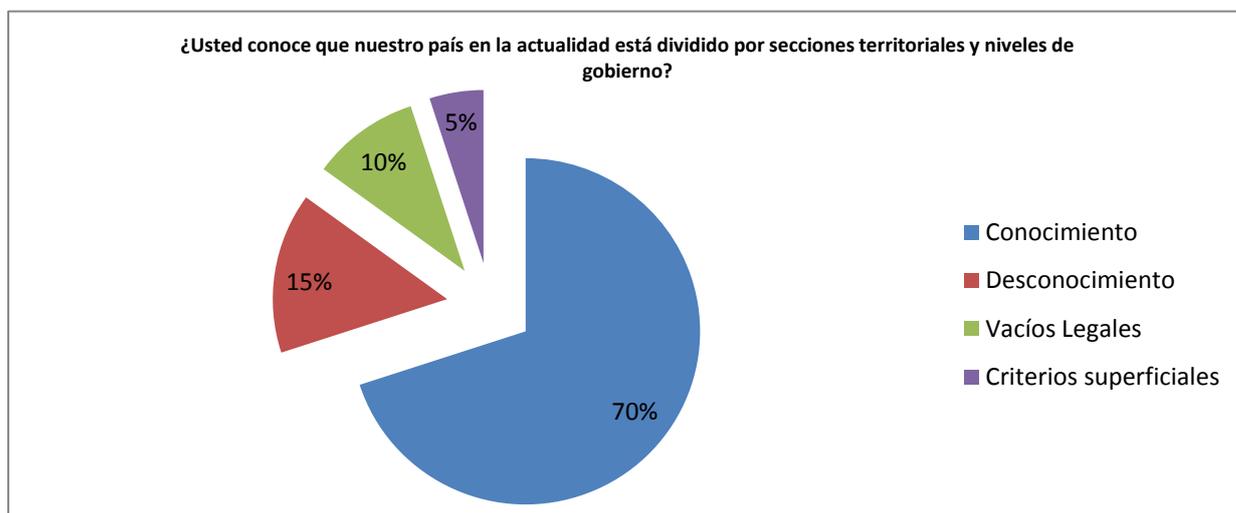


Figura 3. Estadísticas de las respuestas de la pregunta 3.

Fuente: Encuesta a abogados en libre ejercicio, funcionarios públicos del cantón Paute y Cuenca.

**Análisis e interpretación de datos**

Existe conocimiento en un 70% de conocimiento frente a lo que es descentralización y autonomía de competencias en el territorio nacional; lo cual nos hace pensar que, la población está consciente de la necesidad de socializar el tema en la colectividad.

**PREGUNTA 4: ¿Conoce usted que el Sistema Nacional de Competencias determina que el Gobierno Central, en forma obligatoria y progresiva, tiene la obligación de acercar el desarrollo de los servicios públicos a los conciudadanos, descentralizando su competencia hacia los GADs Cantonales?**

Tabla 4. Respuestas de la pregunta 4.

Respuesta	F	%
Conocimiento	14	70%
Desconocimiento	3	15%
Vacíos legales	2	10%
Criterios superficiales	1	5%
Total	20	100%

Fuente: Encuesta a abogados en libre ejercicio, funcionarios públicos del cantón Paute y Cuenca.

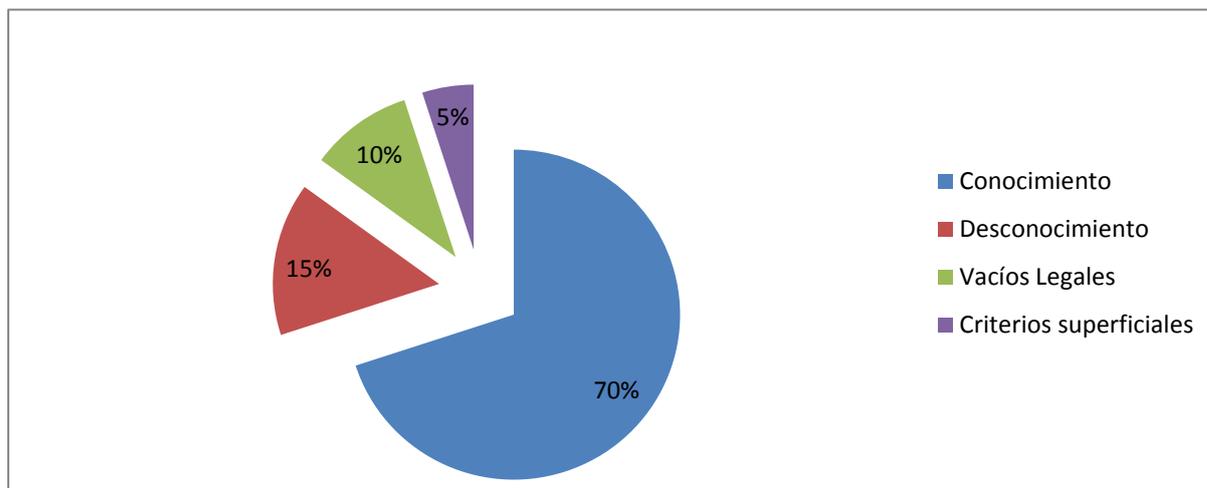


Figura 3. Estadísticas de las respuestas de la pregunta 3.

Fuente: Encuesta a abogados en libre ejercicio, funcionarios públicos del cantón Paute y Cuenca.

### **Análisis e interpretación de datos**

Existe conocimiento en un 70% de conocimiento frente a que el Sistema Nacional de Competencias determina que el Gobierno Central, en forma obligatoria y progresiva, tiene la obligación de acercar el desarrollo de los servicios públicos a los conciudadanos, descentralizando su competencia hacia los GADs Cantonales.

**PREGUNTA 5: ¿Considera usted que la descentralización cantonal de los servicios públicos determinan una mejor atención a sus requerimientos sociales de tal manera que el Gobierno Central es el único y legítimo organismo competente para encargarse del particular?**

Tabla 5. Respuestas de la pregunta 5.

Respuesta	F	%
Conocimiento	14	70%
Desconocimiento	3	15%
Vacíos legales	2	10%
Criterios superficiales	1	5%
Total	20	100%

Fuente: Encuesta a abogados en libre ejercicio, funcionarios públicos del cantón Paute y Cuenca.

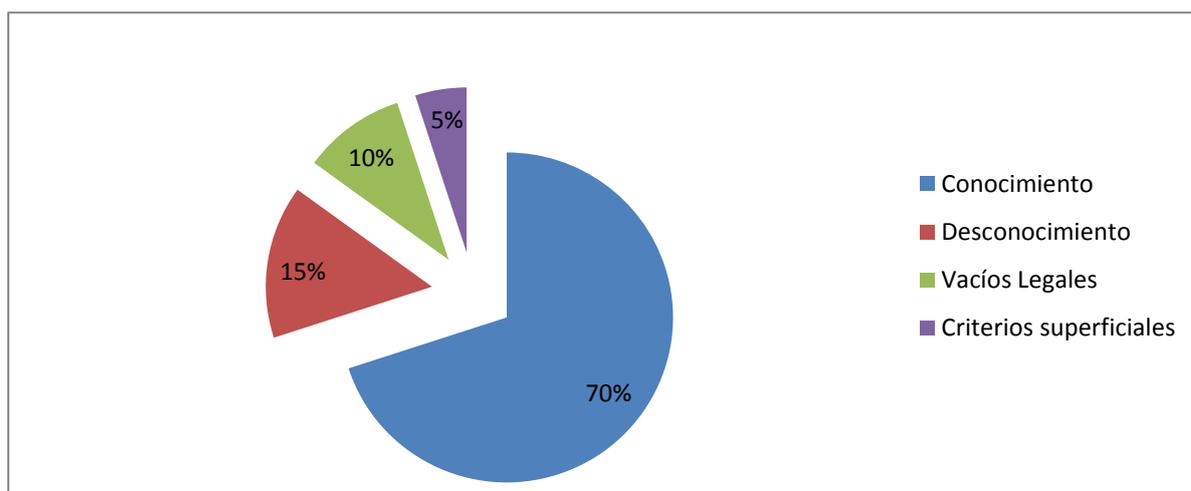


Figura 5. Estadísticas de las respuestas de la pregunta 5.

Fuente: Encuesta a abogados en libre ejercicio, funcionarios públicos del cantón Paute y Cuenca.

### **Análisis e interpretación de datos**

Existe conocimiento en un 70% de conocimiento frente a que la descentralización cantonal de los servicios públicos determina una mejor atención a sus requerimientos sociales de tal manera que el Gobierno Central es el único y legítimo organismo competente para encargarse del particular.

### 5.3. Análisis de los casos prácticos.

Se determinó un caso práctico expreso y de gran trascendencia en la localidad: La Competencia de Tránsito y Viabilidad en el Cantón Cuenca.

El trabajo de campo, resulto de enorme importancia; puesto que nos permitió delinear una enorme preocupación de la sociedad en el entorno del servicio público y de la competencia: Educación en el Ecuador, en lo relativo al cumplimiento de requisitos previos al ingreso a estudios de tercer nivel.

#### Razonamientos para la determinación

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 264 numeral 6) de la Norma Suprema, se ha venido concretando la transferencia hacia los GADS Cantonales, de la competencia relativa a planificación, regulación y control del tránsito y transporte público a nivel local.

Efectuado el estudio institucional de cada municipio, se determinó una división territorial; la misma que brevemente la puntualizamos:

- **Categoría “A”:** Asumirán competencias integrales los Cantones de Quito, Guayaquil y Cuenca, hasta el año dos mil trece; en tanto que, Manta, Loja, Ambato e Ibarra, hasta el año dos mil catorce.
- **Categoría “B”:** Se determina para la concreción el presupuesto “mancomunidad” que lo consideramos fortalece los sistemas de autonomía y descentralización. Se excepciona el control operativo del tránsito, precisamente, hasta la concreción y fortalecimiento seccional a través de la mancomunidad; delineándose en esta división a los Cantones de Riobamba, Machala, Milagro, Babahoyo Quevedo, Rumiñahui, Latacunga, Portoviejo, Santo Domingo y Mejía, hasta el año dos mil quince.
- **Categoría “C”:** No se extiende los facultativos de matriculación vehicular y control operativo hasta concretar convenios de mancomunidad.

Finalmente, como norma obligatoria a seguir se agrupan los restantes Municipios; en los cuales tendrá que implementarse la competencia en tres años o hasta el dos mil quince.

Se han considerado diversos presupuestos para la categorización mencionada, en base a lo establecido en la normativa Constitucional del artículo 272; dentro de lo cual hacemos mención al Tamaño y densidad de la población; necesidades locales; proyección para la concreción de los derechos fundamentales del buen vivir, desarrollo financiero, económico y administrativo; cumplimiento de lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Nacional y Local.

Surgen entonces en el desarrollo de nuestro trabajo, luego de la preocupación conciudadana, determinantes para considerar: Estamos frente, únicamente, al servicio público; la emisión de las licencias de conducir son parte de la descentralización en todas las categorías; y, concluye la competencia de la policía nacional en el control vehicular.

Damos respuesta racional a nuestras inquietudes y encontramos diversos puntos de encuentro; dentro de lo cual destacamos: La concurrencia en las competencias y la mancomunidad cantonal resultará un aspecto básico a considerar, mientras no se concrete en forma integral, la competencia en cada sección territorial. Habrá, paulatinamente de perfeccionarse la capacitación a los nuevos colaboradores públicos, previo al relevo de la Policía Nacional; corresponde trámite de matriculación exclusivamente bajo asignación de competencia; debiendo relacionarse que, entre las responsabilidades de los GADs, con el nuevo modelo descentralizado está el hecho de asumir las competencias de título habilitantes en las modalidades de Transporte Público, Intercantonal, Transporte Comercial en Taxis Convencionales, Transporte Comercial de Carga Liviana y transporte Comercial Escolar – Institucional.

En diversas ciudades que determinan un adecuado servicio público, el tránsito es su competencia; y muy a pesar de la transición que vive por ejemplo la ciudad de Cuenca, se estima favorablemente la descentralización y competencia exclusiva del nivel de gobierno; lo cual, ha quedado determinado y verificado en las encuestas realizadas.

#### **5.4. Contrastación de las hipótesis.**

La hipótesis que se planteó fue:

“El estudio sobre Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ciudades Intermedias, determina analizar la capacidad que tienen los gobiernos locales de ciudades intermedias para dar respuesta a las necesidades de sus habitantes,

en particular aquellos de menores recursos, desde el punto de vista del manejo de los recursos técnicos, administrativos y financieros por parte de las autoridades municipales.”

Durante el desarrollo del trabajo, hemos podido incursionar en diversos puntos de vista en base al tema central en tratamiento que no es otro que determinar los servicios públicos seccionales, como una obligación del gobierno seccional; y una necesidad de la ciudadanía.- Así, la observación, experimentación, la documentación nos han ido conduciendo a la demostración adecuada de lo que inicialmente nos planteamos en hipótesis.

Debemos encuadrarnos en una Contrastación por Documentación; y es así que desde inicios mismos del desarrollo nos planteamos una determinación: El Estado, en todos sus niveles de administración, es el proveedor directo de legítimos derechos ciudadanos que se delinear y finalizan en un solo presupuesto que día a día va alcanzando mayores dimensiones de consagración: El Buen Vivir. Corresponde ahora en base a dicho enunciado hipotético, con una fuente de información pertinente y de credibilidad y con base a esta comparación, realizar una inferencia (conclusión) sobre la veracidad o falsedad del enunciado. Deseamos complementar las ideas centrales del tema; y establecidas las determinantes de las encuestas señaladas.

## **5.5. Verificación de los objetivos**

**Objetivo general:** Estudio sistemático y técnico que determine en forma ineludible que, en autonomía y descentralización, cada sección territorial: Región, Provincia, Cantón o Parroquia, puede subsistir por si sola de acuerdo al nuevo marco constitucional del Ecuador.

La verificación del objetivo general consideró que se logró con el análisis realizado en el Capítulo II, ya que si tomamos en cuenta que la Constitución del año dos mil ocho transformó la cultura social, administrativa; y jurídica en el Ecuador. Hoy no es función de las Autoridades, Funcionarios; y habitantes de una colectividad, continuar lamentándonos por un nefasto esquema centralista de la administración pública y por una inadecuada descentralización a la carta implementada durante varios Regímenes de Gobierno. Corresponde aplicar en forma progresiva, obligatoria; y concurrente el nuevo sistema nacional de competencias, mirando la vigencia de la Carta Magna en su directa relación con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía; y Descentralización; todo lo cual

consideramos modestamente no determina objetivos diversos, sino que más bien canaliza el principio constitucional básico hacia el buen vivir, cuyo beneficiario legítimo es el pueblo soberano.

### **Objetivos Específicos:**

- Estudio del rol de los gobiernos locales, con prevalencia del servicio social y público

Se pudo verificar este objetivo específico con el estudio de los contenidos jurídicos y doctrinarios del Capítulo III, en el que se dejó claramente especificado aquellas determinantes y obligaciones de la administración pública en nuestro país; así como los esquemas de autonomía y descentralización regulados básicamente en la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que claramente establecen la competencia y obligación de los GADs Cantonales en forma concurrente con el nivel central de Gobierno, para consagrar a favor de la ciudadanía todos y cada uno de los elementos que determinan el Buen Vivir personal y colectivo en nuestro país. Saludable resulta afirmar que no dudamos en que todo el esquema no estará definido en un solo día, en un mes o quizás en algunos años; sin embargo de lo cual nos compete a los Administradores y a los Administrados, empezar a transitar por el camino, actualmente, ya expresamente delineado.

- Análisis del contexto de procesos que han ocurrido durante la última década en nuestro país.

Hemos efectuado un recuento histórico dentro del Capítulo I, sobre el esquema centralista de autonomía y descentralización a la carta, puesto que se ha demostrado que nunca será el medio adecuado para satisfacer necesidades colectivas; no permiten mantener una idea clara de las prerrogativas locales a la distancia; sino única y exclusivamente, lo conseguiremos, acercando las decisiones hacia quien más las conoce, determina; y, tiene la obligación de satisfacerlas.

Sin duda, así lo hemos determinado, no estamos frente a una gestión administrativa aislada; sino que por el contrario la concurrencia determinará en alcanzar el objetivo del buen vivir que mantenemos seguridad, es una justa aspiración de la población.

- Determinar el traspaso de competencias y de recursos a los municipios, para que éstos cuenten con mayores márgenes de autonomía político-administrativa.

Se han establecido en el presente trabajo, específicamente en el Capítulo IV las determinantes: Históricas, normativas, jurídicas y, prácticas; que permiten delinear una verdad que rige por su propio peso: Sin transferencia de fondos, del nivel central hacia los gobiernos seccionales, no se puede concretar un adecuado esquema autónomo y descentralizado; muy a pesar lo exponemos, de que la Administración seccional determine niveles de excelencia en Autogestión.

Corresponde, delinear un nuevo esquema de división del presupuesto general del Estado para alcanzar la tan ansiada autonomía y descentralización local; la misma que razonablemente ha sido determinada bajo un esquema progresivo y adecuado a los índices inflacionarios; los mismos que contrariamente a lo que pensamos y deseamos, no permiten una ejecución descentralizadora de carácter absoluto.

Hasta la presente fecha continuamos viviendo un esquema de discusión sobre competencias, la de transito fundamentalmente, que no conlleva al Ecuador a una verdadera transformación descentralizada, fuerte, eficaz, inteligente; y, articulada. Debemos dar el paso hacia el futuro, ha concluido la descentralización a la carta y nos corresponde afrontar localmente la responsabilidades; claro está, como ha sido una determinante del trabajo, bajo el cobijo de la concurrencia de competencias con el Gobierno Central.

**CAPÍTULO VI**  
**PROPUESTA DE REFORMA**

## **6.1. Propuesta.**

Consideramos, al terminar el presente trabajo, que ha llegado el fin del centralismo en nuestro país; el mismo que determinó una crisis profunda en todos los ámbitos de acción debido a procesos de concentración de servicios en la capital de la República en donde, se beneficiaron contados grupos internacionales y nacionales que por políticas financieras del gobierno, lograron acrecentar sus patrimonios.

No dudamos, de otra parte, que el camino de autonomía y descentralización obligatoria y progresiva en el Ecuador, puede durar quizás varios años, algunos gobiernos; sin embargo hemos iniciado y debemos avanzar para delinear mejores días para las generaciones venideras.

Estimamos saludable el entorno del nuevo marco Constitucional y Legal que rige en el país; y es así que en los últimos años, observamos una transformación en el accionar político, jurídico y, social del Ecuador; lo cual debe determinar, obligatoriamente, nuevos servicios sociales con tendencia a reducir el tamaño del estado y, sobre todo enmarcados en acercar los derechos constitucionales del buen vivir hacia el colectivo.

La gestión participativa determina hoy en día, un cambio trascendental en el entorno de nuestro país; y es que, la Carta Magna a través de la participación ciudadana permite establecer normas y procesos que facilitan la intervención social en el sector público de la nación.

Debemos cambiar el posicionamiento burocrático, ideológico y político que se mantiene como una determinante en el Ecuador que, no dudamos, nos conllevará a cambiar a un estado indeficiente y conflictivo; por uno articulado, eficaz; y socialmente integrado.

Lamentable determinar como un servidor público la urgente necesidad de cambiar los valores cívicos y la conciencia de servicio social en un alto porcentaje de instituciones con competencia nacional y local del Ecuador. Afirmaremos exclusivamente para motivar lo expuesto que, la actividad administrativa no puede dejar de reflejar las determinantes de fiel cumplimiento de objetivos; y, sobre todo, la satisfacción en las necesidades de los usuarios.

En Administración Pública no pueden existir ideológicas políticas, preferencias partidistas, autoritarismos u otros factores contrarios a la democracia; sino que por el

contrario, debemos desarrollarnos bajo una propuesta de consenso; en la cual, prime el servicio social colectivo que privilegie la concreción de los derechos fundamentales del buen vivir.

Corresponde afirmar que la desconcentración estatal para la prestación de servicios, es una obligación de carácter urgente; y, el único y verdadero camino que privilegia el sentido de la autonomía local.

Consideramos desde hace mucho tiempo atrás que, el principio de legalidad brinda salud al servicio público; sin embargo de lo cual, en tiempos modernos y respetando los principios constitucionales y legales, debemos dar paso a la iniciativa y a la creatividad.

Finalmente estimamos que, la verdadera transformación administrativa del Estado Ecuatoriano, considerando los presupuestos de autonomía y descentralización cantonal vigentes a la fecha; se concretará en el hecho de reformular las mismas bases de cada institución de carácter público nacional y local, deslindando los presupuestos burocráticos todavía enquistados en el Ecuador y pensando en un objetivo global llamado Estado; el mismo que, bajo una visión simple lo conceptualizamos establecido por conciudadanos y servidores de la sociedad en una búsqueda articulada de los derechos del buen vivir.

Al iniciar el trabajo, no podríamos haber delineado ni como expectativa, dejar sentada la propuesta final que a continuación determinados: Descentralización de la Educación en el Ecuador, con el fin de que se brinde un servicio público adecuado a la sociedad, en un derecho fundamental reconocido por la Constitución de la República del Ecuador.

Consideramos preocupante el alto índice de estudiantes sin cursar estudios en el Ecuador por la no aprobación del examen de admisión; así mismo, cuando se acerca el día de las evaluaciones, la enorme preocupación existente; y finalmente, el jugoso negocio vigente en nuestro país con relación a los cursos de nivelación, venta de libros con resolución de pruebas, etc.

Determinada la problemática estudiantil corresponde puntualizar en forma breve una visión de soluciones:

El ámbito de instrucción impartido hasta el bachillerato no es suficiente para afrontar el reto universitario.

No existe sincronización de información, entre los centros de estudios secundarios y el SENESCYT, con relación al pensum de aprendizaje; lo cual de perfeccionarse sin dudarlo, permitiría delinear de mejor manera los perfiles de egreso de los bachilleres y quizás, la recomendación de la carrera a seguir.

Falta de atención integral y de calidad a la primera infancia que no genere espacios diferenciadores de atención educativa de niños y niñas desde la misma concepción.

Falta de educación en áreas rurales para que niños, niñas y adolescentes accedan a un servicio educativo de calidad con equidad y pertinencia, donde mejoren sus aprendizajes y se incorporen y contribuyan con el desarrollo de su comunidad y región.

Educación intercultural bilingüe de calidad para que niños, niñas; y,

Sistema nacional descentralizado de formación docente para contar con equipos de maestros bien formados y con buen desempeño basados en principios de equidad, pertinencia e interculturalidad.

La propuesta, en este orden, determina:

1. Generar un consenso político y social, que ya lo existe, para reformas educativas delineadas hacia la descentralización.
2. Delimitar las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno, así como la aprobación de la Ley de Organización del Ministerio de Educación.
3. Fortalecer la institución educativa como primera y principal instancia de gestión.
4. Incrementar el presupuesto anual para educación para financiar las políticas prioritizadas, descentralizar la asignación de recursos con criterios de equidad y garantizar la calidad del gasto.
5. Garantizar una gestión transparente con procesos de rendición de cuentas anuales de la implementación de las políticas y los logros propuestos.

## CONCLUSIONES

Al finalizar la investigación, he llegado a las siguientes conclusiones:

- El Ecuador, muy a pesar de su normativa constitucional y legal en plena vigencia, mantiene un sistema centralista. La ciudad de Quito determina en el manejo del poder político y la inversión pública; en tanto que la ciudad de Guayaquil, no deja de marcar su hegemonía en el sector privado.
- La legislación vigente en nuestro país, con o sin aplicación expresa en muchos casos; la misma que aplicable a la planificación del desarrollo y al ordenamiento territorial ha demostrado ser incoherente de la misma, generando conflictos de competencias entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados municipales.
- Los modelos de Descentralización y autonomía implementados en el Ecuador, no se ajustan al concepto de autonomía política o territorial en sentido estricto. Estos proceso de descentralización se producen si bien con carácter pero no vinculante o de apoyo concurrente entre el Gobierno y los GADs.
- El proceso de descentralización administrativa en el Ecuador es muy lento; y, no fomenta a la capacidad de planificación de los GADs Cantonal y, por lo tanto del ordenamiento territorial, siendo notorio el hecho de que el Estado Central realiza acciones que deberían ser transferidas a los gobiernos municipales en forma inmediata.
- El modelo de descentralización constitucional a partir del año dos mil ocho, determina el final de la descentralización a la carta; y, corresponde a la administración pública nacional y local en forma coordinada, obligatoria y progresiva ir realizando el traspaso de competencias con el fin de privilegiar la excelencia del servicio público en todos los rincones de nuestro país, en forma igualitaria.
- Saludable es la determinación de autonomías política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, al encontrar bien delineados constitucional y legalmente los principios básicos del servicio

colectivo: equidad, solidaridad, subsidiariedad, integración y participación ciudadana.

- Se ha vislumbrado que la implementación de las Regiones Autónomas debe manejarse con las experiencias obtenidas puesto que de lo contrario el sistema no estará exento de grandes dificultades en su concreción.
- Los GADs Cantonales tienen el papel protagónico en el proceso de descentralización. Las municipalidades son las instituciones que más facilidades prestan para llevar adelante un proceso descentralizador en razón de organización administrativa bondadosa para contar con experiencia en la obra pública y para contar con mejores condiciones que otros organismos para asumir competencias y recursos del gobierno central, a fin de promover el desarrollo local.

## RECOMENDACIONES

Es oportuno plantear algunas recomendaciones producto del análisis que se ha realizado a lo largo de la investigación:

- Concretar y verificar que el proceso de descentralización que fortalece a los gobiernos autónomos descentralizados, favorezca la participación comunitaria, haciendo posible la prestación de servicios públicos de calidad y, como su consecuencia directa, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de las respectivas jurisdicciones territoriales.
- Reformar la estructura centralista del Estado, proceso que implica la transferencia del poder a los territorios y la necesidad de que sus diversos actores promuevan el desarrollo equitativo.
- Tomar en consideración que la descentralización puntualizada en la Constitución del año dos mil ocho constituye la alternativa viable para superar el centralismo y modernizar el Estado, en la medida en que dicho proceso sea entendido como la cesión de las competencias desde el nivel central hacia los GADs, en forma concurrente, obligatoria, progresiva; pero eficaz y con los recursos requeridos, en un marco de equidad, no solo social sino también espacial o territorial.
- Movilizar a fondo la variable territorial como condición de reactivación de la economía ecuatoriana y promover su desarrollo sostenido. El Estado debe promover la equidad territorial, entendida como el acercamiento a una igualdad de oportunidades de desarrollo regional, y la articulación regional como garantía de construcción del proyecto nacional.
- Rediseñar el Estado desde el punto de vista de la distribución del poder político a los territorios, procurando el avance equilibrado y sostenible de todas las regiones del país, para mejorar las condiciones de vida de toda la población, redistribuir la riqueza y potenciar la construcción de ciudadanía, marco general de referencia de las decisiones y acciones con efectos territoriales importantes de las instancias públicas y de la ciudadanía.

- Establecer mecanismos que permitan consolidar el nuevo modelo de gestión del Estado, basado en un sistema equilibrado de competencias territoriales por niveles de gobierno
- En el marco de la descentralización no pueden asignarse las competencias exclusivas ni transferirse nuevas competencias a los GADs si éstas no van acompañadas de fuentes de financiamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aftalión, E. y et. al (1999), *Introducción al Derecho*, 3ra ed. Buenos Aires: Ed. Abeledo-Perrot.
- Arias, T. (2008). *¿Hacia un nuevo ordenamiento territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias*. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi. En: "Desafíos constitucionales, la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva". Quito-Ecuador: Ministerio de Justicia y derechos Humanos.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2013-2017). Recuperado de: <http://www.asambleanacional.gob.ec>
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. (2012). Recuperado de: <http://www.ame.gob.ec>
- Barrera, A. (2007). *Estado, sociedad y territorio*. Revista Nueva Sociedad N° 210, julio-agosto 2007. Caracas, Venezuela.
- Patiño Ledesma, R. (2009). *"Autonomía y poder tributario"*. Boletín del Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario, Número 10, enero de 2009.
- Borja, R. (2002): Palabras de inauguración del Seminario Internacional "Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina".
- Buller, Eduardo, "Estado Descentralizado y Fortalecimiento Municipal", Banco del Estado-GTZ, Ediciones PDM, Quito, 1995
- Cabanellas De Torres, G. (2003). Diccionario Jurídico Elemental, Decimosexta edición. Editorial Heliasta S.R.L.
- Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD- publicado en el Registro Oficial Suplemento No 303 de 19 de octubre de 2010. Sistema Informático Jurídico. Lexis S.A. Quito-Ecuador.
- Colección de recursos sobre PP. Biblioteca digital. Bibliografía comentada: Genro, Tarso; De Souza, Ubiratan. *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif: l'expérience de Porto Alegre au Brésil*. Dossier Pour un Débat N°82, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 1998, 103p. y Genro, Tarso; De Souza, Ubiratan. *Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre*. CTA; EUDEBA, Buenos Aires, 1998.
- Consejo de la Judicatura del Azuay. (2011). Recuperado de: <http://www.funcionjudicial-azuay.gob.ec>
- Contraloría General del Estado Ecuatoriano. (2015). Recuperado de: <http://www.contraloria.gob.ec>

- Constitución De La República Del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Sistema Informático Jurídico. Lexis S.A. Quito-Ecuador.
- Constitución Política De La República Del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 1 de 10 de agosto de 1998. Sistema Informático Jurídico. Lexis S.A. Quito-Ecuador.
- Diario el Universo. (2014). Recuperado de: <http://www.eluniverso.com>
- Diario el Tiempo. (2014) Recuperado de: <http://www.eltiempo.com.ec>
- Espasa (1988). *Diccionario Jurídico*. España: Editorial Espasa Calpe. S.A.
- Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, ERJAFE. Publicado en el Registro Oficial No 536 de 18 de marzo 2002. Sistema Informático Jurídico. Lexis S.A. Quito-Ecuador.
- Granja Galindo, N. (1992). *"Fundamentos De derecho Administrativo"* Quito: La Universidad Central
- Hernández, A. (2005). *Descentralización, autonomía municipal y poder en Colombia*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Hernández Virgilio. (2014). Recuperado de: <http://virgiliohernandez.ec>
- Ley Orgánica De Garantías Jurisdiccionales Y Control Constitucional, publicada en el Registro Oficial Suplemento No 52 de 22 de octubre de 2009. Sistema Informático Jurídico. Lexis S.A. Quito-Ecuador.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 331 de 15 de octubre de 1971. (Derogada). Sistema Informático Jurídico. Lexis S.A. Quito-Ecuador.
- Ley de Modernización del Estado, publicada en el Registro Oficial No 349 de 31 de diciembre de 1993. Sistema Informático Jurídico. Lexis S.A. Quito-Ecuador.
- Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, publicada en el Registro Oficial No 338 de 18 de marzo 1968. Sistema Informático Jurídico. Lexis S.A. Quito-Ecuador.
- Ley Orgánica de Empresas Públicas, publicada en el Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009. Sistema Informático Jurídico. Lexis S.A. Quito-Ecuador.
- Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP, Publicada en el Registro Oficial Suplemento NO 294 de 06 de octubre 2010. Sistema Informático Jurídico. Lexis S.A. Quito-Ecuador.
- Moreno, J. (2003). *Hacia un Estado social de derecho y autonomías*. Quito-Ecuador: Pudeleco Editores S.A.

- Muñoz, F. (2008). *Análisis. La nueva Constitución y los nudos problemáticos de la organización territorial. Compilación, Nueva Constitución*. Quito: ILDIS – La Tendencia.
- Ojeda L. (2000). *La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Portal Lexis. (1988-2014). Recuperado de: <http://www.lexis.com.ec>
- Procuraduría General del Estado. (2014). Recuperado de: <http://www.pge.gob.ec>
- Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, Publicado en el Registro Oficial Suplemento No 418 de 01 de abril 2011. Sistema Informático Jurídico. Lexis S.A. Quito-Ecuador.
- Reglamento General de la Ley De Modernización del Estado, publicado en el Registro Oficial Suplemento No 581 de 2 de diciembre de 1994. Sistema Informático Jurídico. Lexis S.A. Quito-Ecuador.
- Revista Judicial Derecho Ecuador. (2013). Recuperado de: <http://www.derechoecuador.com>
- Revista Vistazo. (2014). Recuperado de: <http://www.vistazo.com>
- Sayagués Laso, E. (1963). *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo, Editorial Barreiro.
- SERCOP. (2014). Recuperado de: <https://www.compraspublicas.gob.ec>
- SENPLADES y et al. (2010). *Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial*. Quito, Ecuador.
- Shaw, J. L. (1993). *Tasas, precios e impuestos, su diferenciación en la doctrina contemporánea*, Fundación Cultura Universitaria.
- Suing, J. (2009). *Derecho municipal y legislación ambiental. (Texto Guía de la Maestría en Derecho Administrativo)*. Loja, Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja.
- Verdesoto, L. (1998) *Los conceptos de participación y descentralización*. Tomado del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Zanobini, G. (1999) *Curso de Derecho Administrativo. (I Parte General)*. Buenos Aires: Ediciones Arayú.

## **ANEXOS**

## FORMATO DE LA ENTREVISTA REALIZADA A LA POBLACIÓN PARTICIPANTE

### Preguntas:

**PREGUNTA 1: ¿Usted conoce que nuestro país en la actualidad está dividido por secciones territoriales y niveles de gobierno?**

Conocimiento	.....	Desconocimiento	.....
Vacíos legales	.....	Criterios superficiales	.....

**PREGUNTA 2: ¿Conoce que nuestro gobierno tiene la obligación de promover, proteger; y proveer a Usted y a su familia de los servicios básicos; y, de salud, vivienda, alimentación, etc.?**

Conocimiento	.....	Desconocimiento	.....
Vacíos legales	.....	Criterios superficiales	.....

**PREGUNTA 3: ¿Conoce usted lo que es la descentralización cantonal sobre servicios públicos?**

Conocimiento	.....	Desconocimiento	.....
Vacíos legales	.....	Criterios superficiales	.....

**PREGUNTA 4: ¿Conoce usted que el Sistema Nacional de Competencias determina que el Gobierno Central, en forma obligatoria y progresiva, tiene la obligación de acercar el desarrollo de los servicios públicos a los conciudadanos, descentralizando su competencia hacia los GADs Cantonales?**

Conocimiento	.....	Desconocimiento	.....
Vacíos legales	.....	Criterios superficiales	.....

**PREGUNTA 5: ¿Considera usted que la descentralización cantonal de los servicios públicos determinan una mejor atención a sus requerimientos sociales de tal manera que el Gobierno Central es el único y legítimo organismo competente para encargarse del particular?**

Conocimiento	.....	Desconocimiento	.....
Vacíos legales	.....	Criterios superficiales	.....

¡Gracias por su colaboración!