



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

*La Universidad Católica de Loja*

**ÁREA SOCIOHUMANÍSTICA**

**TITULO DE MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**Agenda para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales.**

**TRABAJO DE TITULACION**

**AUTOR:** Orellana Barros, Carlos Francisco

**DIRECTOR:** Valdivieso Espinosa, Patricio Alberto Dr.

**CENTRO UNIVERSITARIO CUENCA**

2016

## **APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

Doctor

Patricio Alberto Valdivieso Espinosa

DIRECTOR DE LA TESIS

De mi consideración.

Que el presente trabajo de titulación, denominado Agenda para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales realizado por Orellana Barros Carlos Francisco, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, Diciembre 2015

.

Dr. Patricio Valdivieso Espinosa

## **DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS**

Yo Orellana Barros Carlos Francisco declaro ser autor del presente trabajo de titulación: Agenda para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, de la Titulación Maestría 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 Técnica 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 Orellana Barros Carlos Francisco  
Cedula 0103380937

## **DEDICATORIA**

A mi esposa y mis hijos quienes con su amor le ponen color y sentido a mi vida.

## **AGRADECIMIENTO**

Al Arquitecto del Universo por sus bendiciones, a mis padres por haber logrado con su amor y humildad darme la mejor de las herencias la educación.

## INDICE DE CONTENIDOS

CARATULA	I
APROBACION DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE TITULACION	II
DECLARACION DE AUTORIA Y CESION DE DERCHOS	III
DEDICATORIA	IV
AGRADECIMIENTO	V
INDICE DE CONTENIDOS	VI
RESUMEN	1
ABSTRACT	2
INTRODUCCION	3

### **CAPÍTULO 1**

<b>LA JUNTA PARROQUIAL EN ECUADOR</b>	5
1.1 Origen de la Junta Parroquial en la Legislación Ecuatoriana	6
1.2 La Junta Parroquial en la Ley de Régimen Municipal	8
1.3 La Junta Parroquial como Gobierno Descentralizado, Constitución de 1998	10
1.4 Las Junta Parroquial y su paso a Gobierno Autónomo Descentralizado, Constitución de 2008	14
1.5 Fines y Funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	15
1.6 Autonomía Política, Financiera y Administrativa.	17
1.7 Facultad Normativa de los Gobiernos parroquiales rurales.	18

### **CAPÍTULO 2**

<b>GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO RURAL</b>	19
2.1. Naturaleza Jurídica y Sede	20
2.2. Funciones del GAD parroquial rural	21
2.3. Competencias exclusivas del GAD Parroquial Rural	22
2.4 Integración y atribuciones de la Junta Parroquial Rural	24
2.5 Atribuciones de los vocales de la Junta Parroquial	27
2.6 Del Presidente o Presidenta de la Junta Parroquial y sus atribuciones	28

### **CAPÍTULO 3**

<b>RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTO DEL GAD PARROQUIAL RURAL</b>	<b>33</b>
3.1 Carácter público de los recursos, tipos de recursos financieros	34
3.2 Presupuesto, periodo, unidad presupuestaria, aprobación y sanción	36
3.3 Estructura del presupuesto y agrupamiento del presupuesto, de los ingresos y egresos	37
3.4 Ejecución del presupuesto	39
3.5 Reforma al presupuesto	39
3.5.1 Traspasos de crédito	39
3.5.2 Suplementos de crédito	40
3.5.3 Reducción de crédito	41
3.6 Clausura y liquidación del presupuesto y rendición de cuentas.	41

### **CAPÍTULO 4**

<b>PLANIFICACION DEL DESARROLLO, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PARTICIPACION CIUDADANA</b>	<b>43</b>
4.1 Planificación del Desarrollo	44
4.2 Ordenamiento Territorial	46
4.3 Participación ciudadana	47

### **CAPÍTULO 5**

<b>PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO</b>	<b>51</b>
5.1 De las sesiones.	52
5.1.1 Sesión Inaugural	53
5.1.2 Sesión Ordinaria	53
5.1.3 Sesión Extraordinaria	54
5.1.4 Sesión Conmemorativa	54
5.2 Quorum, Votaciones, aprobación de actos normativos	54
5.3 Temas de procedimiento parlamentario que deben reglamentarse	55

### **CAPÍTULO 6**

<b>LA CONTRACION PÚBLICA</b>	<b>58</b>
6.1 La contratación para la ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios.	60
6.2 La contratación de consultoría.	62
6.3 Compra por catálogo, subasta inversa, licitación, cotización y menor cuantía	64

6.4 Procedimientos especiales, contratación integral por precio.	67
6.5 Contratación en situación de emergencia.	68
6.6 Adquisición y Arrendamiento de Bienes Inmuebles	69
6.7 Requisitos y formas de los contratos, garantías.	70
6.8 Terminación de los contratos.	71
<b>CAPITULO 7</b>	
<b>GOBERNABILIDAD LOCAL Y GOBERNANZA</b>	73
7.1 Gobernabilidad	74
7.2 Gobernanza	76
7.3 Agenda para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales	77
<b>CONCLUSIÓNES Y RECOMENDACIONES</b>	83
Conclusiones	84
Recomendaciones	86
Bibliografía	88

## RESÚMEN

La Agenda para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, constituye un recurso de ayuda para mejorar la gestión pública, de quienes tienen la altísima responsabilidad de ejercer el cargo de vocales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales contribuyendo a una mejor administración que fortalezca la gobernabilidad, participación ciudadana y promueva el desarrollo territorial. La Administración de lo público tiene normas expresas que limitan su acción al principio de legalidad, principio que debe ser conocido para evitar errores.

La primera idea que nos viene cuando hablamos de Agenda son aquellas cosas que se han de hacer, algo que anotamos para no olvidar, aquellas actividades ordenadas que han de ejecutarse. El presente trabajo procura ser una guía para las autoridades seccionales parroquiales que requieren información general sobre la Institucionalidad competencias y funcionamiento de la Junta Parroquial para mejorar su quehacer y para los ciudadanos en general que desean conocer el rol de este nivel de gobierno para resolver los problemas que les afectan desde la realidad local.

**PALABRAS CLAVE:** Institucionalidad, Descentralización, Participación Ciudadana, Desarrollo Local.

## **ABSTRACT**

Agenda for Decentralized parish Autonomous Governments, is a source of help to improve public management, who have the highest responsibility to exercise the office of members of the autonomous governments Parish contributing to better management to strengthen governance, citizen participation and promote regional development. Administration public has specific rules that limit their action the rule of law principle that should be known to avoid errors.

The first idea that comes to us when we talk about Agenda are those things that have been done, we note something to remember, those ordered activities to be implemented. This paper attempts to be a guide for sectional parish authorities requiring general information on the Institutional powers and functioning of the Vestry to improve their work and to the general public who want to know the role of this level of government to solve problems affecting them from the local reality.

**KEYWORDS:** Institutions, Decentralization, Citizen Participation, Local Development

## INTRODUCCIÓN

Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales en los últimos años han logrado tener un fortalecimiento institucional muy importante, en pocos años dejaron de ser una figura casi decorativa de las administraciones municipales para convertirse en gobiernos autónomos descentralizados y por lo tanto gobiernos de cercanía y promotores del desarrollo local, sin embargo y lamentablemente este fortalecimiento institucional dado básicamente desde el ámbito legal y constitucional, contrasta con la gestión misma de los GADs Parroquiales, sus vocales en la mayoría de los casos desconocen procesos de gestión administrativa, procedimientos jurídicos, temas de planificación y gobernabilidad local. Hay demasiada improvisación, han sido muy ocasionales las capacitaciones a los integrantes de las Juntas Parroquiales, existe una gran deuda de los partidos políticos en la preparación de sus militantes y de las instancias del Estado para mejorar en la administración pública, por otra parte no se ha logrado tener una guía básica que al menos de las herramientas elementales que sirvan a quienes están en el ejercicio público como vocales de los Gobiernos Parroquiales.

Un problema que nos es nuevo en Ecuador y que lamentablemente se repite es la improvisación en el ejercicio de la gestión pública, se cree que para optar por un cargo de elección popular es suficiente con ser conocido, un bonito rostro, una persona agradable, dejando en segundo plano el conocimiento de temas básicos como la gobernabilidad, esta situación ha ocasionado en más de una vez escenarios de desconfianza y decepción de los electores que pierden la credibilidad en lo público. Si se elige a quien canta bien seguramente sabe cantar bien, pero no garantiza una adecuada gestión, esto no significa que no pueda aprender, para ello es indispensable la formación.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, son el nivel de gobierno de mayor cercanía a la población rural, cuentan con recursos del Gobierno Nacional y en algunos casos como el de Cuenca con transferencia de recursos del Gobierno Municipal a través de los convenios de Presupuesto Participativo, recursos que deben ser administrados con absoluta responsabilidad y en el marco de una planificación local consensuada con la ciudadanía, es decir cumpliendo todos los procedimientos establecidos en las respectivas leyes, un tema que no resulta fácil para quienes no han estado relacionados con estos procesos y más aún si miramos la diversidad y los niveles de conocimiento de los integrantes de los GADs parroquiales.

Convencido de la necesidad de fortalecer el conocimiento en los GADs rurales hemos elaborado la presente AGENDA PARA LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS PARROQUIALES, la misma que consta de siete capítulos en los que se trataran temas relacionados a los orígenes de las Juntas Parroquiales y su desarrollo a lo largo de la historia hasta llegar a la constitución vigente que le reconoce como gobierno autónomo descentralizado. Analizaremos la institucionalidad de la Junta Parroquial sus fines y competencias exclusivas, el manejo financiero y presupuestario, la planificación, ordenamiento territorial, participación ciudadana, temas de procedimiento parlamentario, contratación pública y gobernabilidad. Cada uno de los temas será desarrollado en el marco de las leyes vigentes en Ecuador.

## **CAPÍTULO 1**

### **LA JUNTA PARROQUIAL EN ECUADOR**

## 1.1 Origen de la Junta Parroquial en la Legislación Ecuatoriana

La parroquia como unidad organizacional tiene sus orígenes en algunas religiones que utilizaban este término para establecer una primera división territorial eclesiástica, la misma que estaba bajo la jurisdicción de un párroco. A partir de la Edad Media la parroquia se transforma en una división territorial para favorecer la organización política administrativa.

Las parroquias en el caso de Ecuador están presentes como unidades territoriales desde la colonia como un legado de la Constitución de Cádiz de 1812 y legalmente reconocidas a partir de la constitución elaborada y aprobada en el Congreso de Cúcuta en 1821 que da origen a la Gran Colombia, donde se establece en el Art.8 *“El territorio de la República será dividido en Departamentos, los Departamentos en Provincias, las Provincias en Cantones, y los Cantones en Parroquias.”* (Cortes Generales del Senado, 1812) En la citada Constitución se organizan las Asambleas Parroquiales integradas por sufragantes parroquiales que cumplían determinados requisitos, años más tarde el veinte y cinco de Junio de 1824 se dictaría la primera ley de División Territorial con el afán de mejorar la administración económica, gubernativa y de justicia.

Una vez, que el Ecuador se separa de la Gran Colombia se elabora la primera Constitución en Riobamba en 1830, heredando en el nuevo texto legal muchos de los conceptos de la Constitución de Cúcuta entre ellos los relacionados a las asambleas parroquiales y la división territorial.

*Artículo 53.- “El territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada departamento reside en un Prefecto, que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo. El gobierno de cada provincia reside en un Gobernador; cada cantón o la reunión de algunos de ellos en circuito por disposición del Gobierno, será regido por un corregidor; y las parroquias por tenientes...”* (Congreso Constituyente, 1830)

En 1861, la Convención Nacional, en la Constitución de la República, estableciendo la organización del territorio de la república en Provincias, Cantones y Parroquias.

*Artículo. 96 “Habrá Municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales. La ley determinará sus atribuciones en todo lo concerniente a la policía, educación e instrucción de los habitantes de su localidad, sus mejoras materiales, recaudación, manejo es inversión de las rentas*

*municipales, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos y funciones a que deban contraerse.*

*-Único. Las parroquias en que no se puedan establecer municipalidades quedarán sujetas a los acuerdos de la del cantón.” (Convención Nacional del Ecuador, 1861)*

En la primera Ley de Régimen Municipal, se busca organizar el territorio para garantizar la atención de los denominados intereses comunes, en este afán nacen las Juntas Provinciales, los Concejos Cantonales y los Consejos Parroquiales. La Convención Nacional de 1878 expide una nueva Ley de Régimen Municipal que elimina a las Municipalidades Parroquiales, argumentando dificultades económicas.

En la constitución de 1945, se fortalece a la organización parroquial instituyendo los Consejos Parroquiales, con atribuciones como: 1) atender al mejoramiento de los servicios públicos en la parroquia; 2) procurar la realización de obras públicas parroquiales; 3) invertir las rentas que produzcan las parroquias en la forma que determine la ley; 4) trabajar por la cultura popular; y 5) ejercer las demás atribuciones que les señalen la Constitución y las leyes. Establece además la facultad para dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones, que se ejecutaran en cuanto no se opusieran a la Constitución y leyes. (Asamblea Nacional Constituyente, 1945).

Años más tarde en la Constitución Política de 1.967 las Juntas Parroquiales, tienen como competencia la vigilancia de los servicios públicos parroquiales, la determinación de las obras que interesen a la parroquia y el seguimiento de los fondos destinados a las obras de su jurisdicción. Los miembros de la Junta Parroquial que no dice cuántos, serán elegidos por votación popular directa, garantiza además la autonomía en lo económico como en lo administrativo. (Asamblea Nacional Constituyente, 1967).

Brevemente hemos realizado una revisión de la presencia de las Juntas Parroquiales en la legislación ecuatoriana, institución que ha tenido en algunos momentos avances en otras retrocesos, producto de los tiempos políticos que ha vivido en su desarrollo nuestro país.

## **1.2. La Junta Parroquial en la Ley de Régimen Municipal**

Para efectos de nuestro trabajo nos vamos a referir a la ley de Régimen Municipal publicada en el Registro Oficial suplemento 331 del quince de octubre de 1971, ley que fue posteriormente codificada en el año 2005 y que se derogo con la entrada en vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

En la Ley de Régimen Municipal en el Art. 139 se consideraba a la Junta Parroquial como un órgano auxiliar del gobierno y administración municipal, se trataba de que la Junta sirva como intermediaria entre el municipio y los habitantes del área rural. El cargo de vocal era honorífico y obligatorio además constaban algunas prohibiciones para ser elegido o desempeñar el cargo de vocal.

La Junta Parroquial así concebida no tenía competencia alguna, no era una representación democrática, por lo tanto no lograba convertirse en el actor local de cercanía que canalice las aspiraciones de sus habitantes. Frente a esta realidad otras formas organizativas rurales se desarrollaron, la minga se convirtió en una de las mayores expresiones de solidaridad y en el mejor aliado para construir varias obras, los habitantes del área rural organizados a través de comités, asociaciones, juntas de agua, cooperativas, pastoral social y otras organizaciones lograron con esfuerzo propio varias conquistas, entre ellas que las Juntas Parroquiales dejen de ser auxiliares de la administración municipal y se conviertan en verdaderos gobiernos de cercanía.

Los cuestionamientos a la Ley de Régimen Municipal eran obvios en vista de que la Junta Parroquial no tenía trascendencia alguna, tanto es así que se premiaba nombrando vocales clientelamente a personas cuyo mayor mérito había sido pegar propaganda del alcalde de turno, por lo que eran personas comprometidas con una propuesta político partidista y no con las aspiraciones de los habitantes de las parroquias, llegando inclusive en varias ocasiones a convertirse en cómplices silenciosos del olvido y de la injusta distribución del presupuesto, sin lograr un apropiamiento de la problemática local, situación que comenzó a disgustar a varios actores sociales de las parroquias que inclusive llegaron a desconocer a sus "representantes". A partir del año 1995 se dan las primeras elecciones democráticas fuera del marco legal de la Ley de Régimen Municipal inaugurándose una nueva visión en la dirigencia del sector rural que se une y decide luchar por un trato equitativo y con respeto.

Las condiciones de pobreza, analfabetismo, inexistencia de infraestructura en salud, alcantarillado, agua apta para el consumo humano, educación, trabajo, vialidad, migración, sumado a la prepotencia en el trato a los campesinos fue provocando malestar en el sector rural, sin embargo las características culturales de la población no facilitó inicialmente el proceso de cambio que fue difícil, pues gran parte de los pobladores consideraban como normal conseguir las obras mediante la súplica y el palanqueo, en ocasiones gastaban mucho más en comidas y bebidas de lo que conseguían, por el desconocimiento de sus derechos, era una población sumisa con poca capacidad reflexiva y analítica de los problemas. El momento en que sus dirigentes comenzaron a denunciar abiertamente y sin temor la inequidad en el acceso a las oportunidades y servicios públicos, el centralismo del gobierno nacional, imitado por los municipios y consejos provinciales, la asfixiante política clientelar que premiaba a unos pocos y castigaba a la mayoría, logró provocar una profunda insatisfacción de la población rural y la deslegitimación de las instituciones de la democracia formal y representativa que no ofrecían posibilidades de participación deliberativa en las decisiones gubernamentales que afectaban a sus intereses.

A partir de los años 1995 se evidencia a nivel nacional una etapa que la he denominado de Unidad y Protesta, es una etapa de encuentros, de los dirigentes rurales quienes comienzan a debatir su problemática, se logra una profunda identidad parroquial, que supera la de los partidos políticos, entendiendo a la diversidad como fortaleza para iniciar una política reivindicativa que demanda el cambio en la distribución de presupuesto destinado hasta ese entonces en su gran mayoría a la ciudad, los dirigentes parroquiales fortalecen su identidad rural, inaugurando en el país un serie de protestas en la exigencia de respeto y atención, frases como las de José Martí *"hombres y pueblos son respetados solo si se hacen respetar"* se escuchaba entre los campesinos e indígenas de Ecuador. Inicialmente se pedía que las obras priorizadas por los llamados Cabildos Parroquiales en unos casos y en otros Asambleas Parroquiales se ejecuten, estos son los primeros pasos para lograr los presupuestos participativos, adicionalmente se trabajó en el tema de descentralización como una oportunidad para democratizar la representatividad, y la toma de decisiones.

La unidad de las parroquias se concreta en la formación de Asociaciones de Parroquias Rurales en diversas ciudades del país, organismos que asumen de hecho la

representación colectiva de las mismas, liderándolas y generando espacios de discusión, consenso y enriquecimiento de la práctica con conceptos que dan sustento ideológico al discurso político, y que hacen posible una segunda etapa que la denomináramos de Propuesta que consolida una serie de proyectos que beneficiaran al sector rural, pasar de la protesta a la propuesta fue el detonante para consolidar a las Juntas Parroquiales como gobiernos de cercanía en años siguientes.

Este ascenso de protagonismo, divorciado de las tradicionales prácticas sumisas y clientelares, origina un reconocimiento de interlocución y respeto por parte de las autoridades y de la opinión pública.

En este primer momento fueron muy importantes una serie de diálogos con los diputados de la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional, logrando introducir en la Ley de Descentralización Del Estado y De Participación Social (Ley 27, Registro Oficial 169 de 8 de Octubre de 1997) disposiciones que reconocen mecanismos de participación social, entre ellos: la elección democrática y universal de los vocales de las Juntas Parroquiales, organismo al que se le da atribuciones y personería jurídica, garantiza la participación de la mujer en la integración de la Junta Parroquial y se reconoce a la Asamblea Parroquial como el máximo nivel resolutivo, superando los vacíos de la Ley de Régimen Municipal.

### **1.3 La Junta Parroquial como Gobierno Autónomo Descentralizado, Constitución 1998**

Ecuador ha soportado varias crisis entre ellas: políticas como el derrocamiento de tres presidentes constitucionales Abdalá Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en el 2000 y Lucio Gutiérrez en el 2005; crisis económicas como la quiebra bancaria y la posterior dolarización de la economía (1999 y 2000); y crisis social como lo demuestra el notable incremento de la migración sufrida en el país en este periodo.

La necesidad de legitimar la democracia tras el derrocamiento de Abdala Bucaram llevó a integrar una Asamblea Constituyente que elaboró una nueva Constitución que entró en vigencia en el año de 1998 en la que se instituye a las Juntas Parroquiales como parte del gobierno seccional.

La vigencia de la nueva Ley de Descentralización y Participación Social y la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Estado (1997), daba atención a las demandas de descentralización proclamadas por las municipalidades y consejos provinciales que reproducían los vicios del centralismo, pues se consideraba a estas instancias como las únicas beneficiarias del proceso, sin comprender que la descentralización no era solo la transferencia de recursos económicos, sino también la capacidad de innovar los modelos de gobierno.

La Constitución de 1998, recoge varias de las aspiraciones de los ecuatorianos en especial las relacionadas con la descentralización como un instrumento para fortalecer la democracia participativa, termina con la exclusión histórica de los sectores rurales y avanza en el fortalecimiento de las Juntas Parroquiales, reconociéndolas como gobiernos seccionales autónomos, cuya autonomía no es plena al carecer de facultad legislativa para dictar ordenanzas, estableciendo además que en cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular, que tendrán responsabilidades y competencias que señale la ley. (Asamblea Nacional Constituyente, 1998).

Después de la vigencia de la Constitución de 1998 se dan algunos acontecimientos importantes como:

- Reforma a la Ley de Elecciones (R.O. No. 20 del viernes 17 de Marzo del 2000) que da paso a la elección de los dignatarios de las Juntas Parroquiales. (Congreso Nacional del Ecuador, 2000)
- Promulgación de La Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales. Ley No. 29. RO/ 193 de 27 de Octubre del 2000. (Congreso Nacional del Ecuador, 2000)
- Reglamento a la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales Decreto Ejecutivo N°. 1894. RO/ 421 de 27 de Septiembre del 2001. (Noboa, 2001)
- Ordenanza de Apoyo Municipal a las Juntas Parroquiales Rurales del cantón Cuenca, promulgada por el Concejo Cantonal de Cuenca el 18 de abril de 2001. (Concejo Cantonal de Cuenca, 2001)

Podríamos afirmar que en la década de los noventa se comienza a generar un ambiente propicio para el nacimiento de procesos de descentralización en Ecuador, en el caso de las Juntas Parroquiales se le asignan en términos generales algunas atribuciones, (Congreso Nacional del Ecuador, 2000) entre las que podemos destacar algunas que fortalecen la participación ciudadana y control social, la coordinación con otros niveles de

gobierno, la planificación y temas relacionados a la estructura de la Junta Parroquial. A continuación citamos algunas atribuciones.

- La conformación de la Asamblea Parroquial como el espacio de participación ciudadana; la formación de comités barriales o sectoriales tendiente a promover la organización comunitaria, el fomento de la producción, la seguridad, el mejoramiento del nivel de vida de la población, fomentar la cultura y el deporte; promover y coordinar la colaboración de los moradores en mingas o cualquier otra forma de participación social, para la realización de obras de interés comunitario; organizar centros de mediación para la solución de conflictos, conforme lo establecido en la Ley de Mediación y Arbitraje.
- Además como una atribución que permite a los ciudadanos pronunciarse sobre determinados temas, la Junta Parroquial puede promover consultas populares dentro de su circunscripción territorial con arreglo a lo establecido en los artículos 106 y 107 de la Constitución Política de la República; Plantear reclamos y solicitudes ante los diferentes órganos administrativos del Estado, para exigir la atención de obras y asuntos de interés comunitario
- Rendir cuentas de su gestión a la población a través de la Asamblea Parroquial;
- Gestionar y coordinar con los organismos del Estado la transferencia oportuna de los recursos económicos que por ley le corresponde a la parroquia, para la ejecución de obras públicas y prestación de servicios presupuestados en coordinación con los consejos provinciales y los concejos municipales y demandar de éstos la ejecución oportuna de las obras constantes en el Plan Anual de Desarrollo Parroquial debidamente presupuestado; así como la coordinación de la planificación, presupuesto y ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo de la parroquia, coordinación que también la realizara en lo relacionado con el medio ambiente, recursos naturales, desarrollo turístico, cultura popular de la parroquia y de las actividades encaminadas a la protección familiar, salud y promoción popular a favor de la población especialmente de los grupos vulnerables, como la niñez, adolescencia, discapacitados y personas de la tercera edad;

- Coordinar con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas las acciones preventivas que impidan la alteración de la tranquilidad y el orden público y proteger la paz y la seguridad de las personas y bienes;
- Formular anualmente el Plan de Desarrollo Parroquial;
- Dictar, aprobar y reformar los reglamentos internos y el Reglamento Orgánico Funcional; proponer proyectos de ordenanzas. Nombrar y remover, con justa causa, a los empleados de la junta parroquial; conformar la estructura técnica y administrativa de la junta parroquial, según los requerimientos y disponibilidades financieras de la parroquia; pero en ningún caso se comprometerá más del diez por ciento (10%) del presupuesto total de la junta para el pago de personal administrativo y demás gastos corrientes;

En el ámbito de competencias se le da una sola destinada a realizar una especie de veeduría ciudadana, que observe el cumplimiento de los contratos de ejecución de obra pública en sus respectivas jurisdicciones.

Cuando me refería a una serie de acontecimientos favorables al proceso, se mencionó la **ORDENANZA DE APOYO MUNICIPAL A LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES DEL CANTÓN CUENCA**, que establece por primera vez un mecanismo de transferencia de recursos del municipio a las Juntas Parroquiales considerando algunos factores como el número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida de acuerdo al cumplimiento de planes parroquiales, eficiencia administrativa y valoración de bienes y servicios ambientales de beneficio cantonal. En esta ordenanza se establecen las bases de la planificación rural al considerar al plan de desarrollo parroquial, como documento básico para garantizar la inversión municipal.

Normalmente cuando se habla del proceso de las Juntas Parroquiales y de su gran desarrollo en Cuenca a diferencia de lo que sucede en resto del país, se menciona a Fernando Cordero como el gestor del proceso, sin embargo con valentía y orgullo debo manifestar que los verdaderos forjadores fueron los habitantes de las parroquias que sin miedo se enfrentaron a un alcalde que en su primer periodo tenía un trato excluyente realizando una inversión parroquial exigua en obras y muy clientelamente, para cambiar

esa realidad fueron necesarios dos paros parroquiales, grandes movilizaciones con tomas simbólicas de la ciudad y del edificio de la alcaldía, plantones en el acceso al relleno sanitario ocasionando una emergencia sanitaria en la ciudad, en la primera administración de Cordero la relación fue de grandes confrontaciones que permitieron ganar respeto, respeto que logro en la segunda administración de Fernando Cordero varios acuerdos entre ellos la ordenanza citada y otras ordenanzas que transferían competencias a las Juntas Parroquiales, inclusive se llegó a lograr un decreto de la Alcaldía para convocar a elecciones democráticas en las 21 parroquia rurales de Cuenca, entre los acuerdos estaban la elaboración de los planes de desarrollo parroquial y el fortalecimiento de las Juntas con asesoría técnica y capacitación.

La organización rural, logra tener ya un protagonismo a nivel nacional, que va de la mano con la fuerte presencia del movimiento indígena, protagonista de varios levantamientos, una vez convocada a la Asamblea Nacional se sintió ese protagonismo en la redacción de la nueva constitución, que reconoce al estado como pluricultural y multiétnico, estableciendo entre los derechos colectivos los de los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos, y ya en ámbito administrativo se da un rol importante a su gobierno de cercanía al transformarle a la Junta Parroquial como gobierno seccional autónomo.

#### **1.4 Las Junta Parroquial y su paso a Gobierno Autónomo Descentralizado. Constitución 2008**

Desde la vigencia de la Constitución de 1998, a nivel nacional se comienzan a instituir las Juntas Parroquiales como verdaderos gobiernos de cercanía, asumiendo un rol protagónico en temas de participación ciudadana, su institucionalidad va logrando reconocimiento a pesar de las limitaciones técnicas económicas y de competencias.

El debate sobre temas de descentralización y autonomías, se incrementó en el país, leyes como la de modernización dejaron fuertes consecuencias de inequidad y pobreza producto de la ejecución de políticas neoliberales, el fortalecimiento de las localidades más grandes generaban un estado bicéfalo entre Quito y Guayaquil, la descentralización que se llevaba era la denominaba a la carta, o uno a uno al gusto del solicitante, la mayoría de temas descentralizados fueron de papel sin recursos financieros ni técnicos.

La Asamblea Constituyente del 2008, represento una coyuntura favorable para definir las competencias exclusivas, autonomía e incremento de recursos para las Juntas

Parroquiales Rurales. El Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE), preparo varias propuestas de reforma que fueron acogidas por los asambleístas, algunos de ellos habían sido dirigentes de la Juntas Parroquiales a nivel nacional como Fernando Salazar en Pichincha, Picoita en Loja y el ex alcalde de Cuenca Fernando Cordero que fue uno de los mejores aliados en este tema.

La nueva institucionalidad del Estado como un Estado de derechos y justicia ve a la descentralización y al sistema de competencias sobre una base conceptual e ideológica enfocada hacia la recuperación del rol del Estado en su conjunto (Bedón, 2011), a través de la descentralización pretende una distribución más democrática del poder Central a las diferentes Instituciones del Estado, transfiriendo competencias, atribuciones, funciones y recursos a los gobiernos seccionales autónomos, que por su proximidad a la comunidad, contribuirán a mejorar la calidad de los servicios públicos para hacer realidad el anhelado buen vivir, cercanía que afianza la participación ciudadana y corresponsabilidad. “Con mayores atribuciones o competencias a los niveles locales, se modifica el sistema político y las relaciones de la ciudadanía con el poder” (León, 2011)

### **1.5 Fines y Funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados**

Cuando hablamos de fines nos referimos al objetivo con que se hace una cosa, establecer fines comunes para todos los niveles de gobierno, resulta acertado, de sentido común, El COOTAD armoniza los fines que antes eran diferentes y en algunos casos similares para los diversos niveles de gobierno local, fines que se entrecruzaban y generaban desconcierto.

Podemos decir en términos generales que los fines apuntan a profundizar la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, para generar una mayor igualdad de oportunidades y derechos. Esto supone extender la participación y la deliberación pública a amplios sectores de la sociedad que se han visto marginados, pero también avanzar en la efectiva titularidad de derechos económicos, sociales y culturales, y hacia una mayor igualdad en materia de acceso, sobre todo en campos como la educación, el empleo, la vivienda, medio ambiente sano.

El COOTAD (Asamblea Nacional, 2010) establece varios fines de los que podemos destacar:

El desarrollo equitativo y solidario mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización; la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales; el fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad; la recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de un ambiente sostenible y sustentable; la protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural; la obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias; el desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir; la generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes; y Los demás establecidos en la Constitución y la ley.

Luego de revisar los fines es fácil concluir que los mismos buscan luchar contra la exclusión y la desigualdad que han generado serios desequilibrios en el desarrollo territorial, establecen un nuevo horizonte de oportunidades pero también de responsabilidades para lograr un desarrollo equitativo y solidario, que garantice los derechos individuales y colectivos, la diversidad cultural, la planificación participativa y el respeto a la naturaleza.

### **Funciones de los gobiernos autónomos descentralizados**

El COOTAD (Asamblea Nacional, 2010) establece que el ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas:

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

Es transcendental hacer notar que las tres funciones son integradas, cada una forma parte del conjunto por la tanto la una no es excluyente de la otra. La función de legislación y fiscalización son responsabilidad de los órganos colegiados como los consejos provinciales, concejos municipales y las juntas parroquiales; la función de ejecución y

administración le corresponde al ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado y la participación ciudadana y control social a la ciudadanía que en la nueva estructura jurídica del país la participación ciudadana y la auditoría social tiene un papel importante. Sin embargo el ejecutivo ahora es también es legislador pues tiene voz y voto en las deliberaciones de los organismos colegiados, también la ciudadanía haciendo uso de la silla vacía puede ejercer el derecho a legislar en determinados temas. Estas tres funciones son integradas y por lo tanto fundamentales para lograr los objetivos y el cumplimiento de las competencias de cada nivel de gobierno.

### **1.6 Autonomía Política, Financiera y Administrativa**

Según lo establecido en nuestra Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de los gobiernos autónomos descentralizados a regirse mediante de sus propias normas, en sus respectivas circunscripciones territoriales, sin que esto pueda poner en riesgo el carácter unitario del Estado.

**La Autonomía política**, es la capacidad para promover procesos y formas de desarrollo afines a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección democrática de sus autoridades; y, el ejercicio de la participación ciudadana.

**La autonomía administrativa**, consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley.

**La autonomía financiera**, se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados a recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 2008) y la ley. (Asamblea Nacional, 2010).

Para garantizar la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el mismo COOTAD establece la prohibición de que otro nivel de gobierno pueda interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República.

### **1.7 Facultad Normativa de los Gobiernos parroquiales rurales**

Los Gobiernos Autónomos descentralizados tienen facultades normativas y ejecutivas, para facilitar el ejercicio sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir. En lo relacionado a las facultades normativas las Juntas Parroquiales en sus respectivas circunscripciones territoriales tienen capacidad para dictar acuerdos y resoluciones, así como normas reglamentarias de carácter administrativo, en el ámbito de sus competencias que no podrán contravenir las disposiciones constitucionales y legales, no pueden dictar ordenanzas, por lo tanto existe la necesidad de coordinar con los concejos municipales la aprobación de ordenanzas básicas para garantizar su gestión territorial como por ejemplo las Ordenanzas de Ordenamiento Territorial y otras que el Gobierno Parroquial puede elaborar para que se apruebe en el Concejo Cantonal.

## **CAPÍTULO 2**

### **GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO RURAL**

## 2.1. Naturaleza Jurídica y Sede

El Art. 63 del COOTAD (Asamblea Nacional, 2010) establece la naturaleza jurídica de los Gobiernos autónomos descentralizados, destacando que son:

- Personas jurídicas de derecho público,
- Con autonomía política, administrativa y financiera.
- Estarán integrados por los órganos previstos en el COOTAD para el ejercicio de las competencias que les corresponden.

La sede del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural será la cabecera parroquial prevista en la ordenanza cantonal de creación de la parroquia rural.

Brevemente explicaremos que significa ser una persona jurídica de derecho público. El Dr. Nicolás Granja Galindo nos recuerda lo establecido en el Código Civil ecuatoriano “*Se llama persona jurídica una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles y de ser representada judicial y extrajudicialmente*” cita a Ferrara, tratadista que considera que las personas jurídicas son asociaciones e instituciones formadas para la consecución de un fin y reconocidas por la ordenación jurídica como sujetos de derecho.

*“Estas personas jurídicas son de derecho público en cuanto al fin propio de ellas que es la utilidad general, revestidas de “imperium” y facultades amplias dentro del proceso sociológico del Estado que les desliga de toda iniciativa particular, se sustentan con los recursos de los contribuyentes y se hallan sometidas tanto a la Constitución como a su leyes especiales, reglamentos, decretos, ordenanza, etc”.* (Granja, 2002, pág. 191)

La Constitución establece que el sector público comprende en el caso de estudio que nos ocupa las entidades que integran el régimen seccional autónomo y que ejercerán solamente las competencias y facultades que sean atribuidas.

En cuanto a la autonomía política, administrativa y financiera ya nos referimos en el capítulo anterior.

## 2.2. Funciones del GAD parroquial rural

Se entiende como función la actividad propia de un organismo, en este sentido el COOTAD (Asamblea Nacional, 2010), establece en el Art. 64 las funciones de la junta parroquial, las que las transcribimos a continuación:

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

Se puede destacar que entre las principales funciones de los Gobiernos parroquiales se incorporan nuevos conceptos que pretenden lograr el buen vivir y profundizar la democracia, temas como el desarrollo sostenible, la equidad, Inclusión, participación ciudadana, planificación territorial, economía popular y solidaria, cultura, arte y deporte, seguridad, servicios públicos, entre otras funciones nos ubican ante un Gobierno de cercanía que tiene un rol preponderante en el desarrollo local.

*“El Derecho Administrativo de un país determinado está dominado por las ideas políticas que prevalecen en cierta época”* (Jéze, 2007). Sin duda es una gran verdad, en el caso de Ecuador es el resultado de un proceso político de reforma institucional que a partir de la Constitución de 2008 permite acercar el poder a los ciudadanos fortaleciendo la descentralización.

### **2.3 Competencias exclusivas del GAD Parroquial Rural**

Competencia, según el Art.113 del COOTAD (Asamblea Nacional, 2010) son las capacidades de acción de un nivel de gobierno en una área de intervención y responsabilidad del Estado, conocida como sector, se ejercen a través de facultades, estas están establecidas en la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias. Se denominan competencias exclusivas porque la titularidad le corresponde al gobierno parroquial sin embargo no son excluyentes del ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad con otros niveles de gobierno.

Las competencias públicas deben ser entendidas como “El derecho que tienen las autoridades públicas para conocer procesar y resolver los asuntos que le han sido asignados legalmente... previstas en la ley.” (Secaira, 2010, pág. 181)

La Constitución (Asamblea Nacional, 2010) en el Art. 266 y el COOTAD (Asamblea Nacional, 2010) en el Art. 65, norma las competencias exclusivas de los gobiernos parroquiales rurales, estas son:

- a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno*

*cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;*

*b) 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;*

*c) Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural;*

*d) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente;*

*e) Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno;*

*f) Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales con el carácter de organizaciones territoriales de base;*

*g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; y,*

*h) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.*

Con la vigencia del COOTAD se agrega un componente técnico a la discusión de las competencias que antes había sido eminentemente político sin pasar de ser algo retórico. Sin embargo este proceso de descentralización tiene que ser entendido más allá de la transferencia de competencias y recursos, se trata de generar un equilibrio político que genere equidad territorial y sirva como un medio para lograr un mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Si revisamos las competencias asignadas a la Junta Parroquial como gobierno de cercanía podemos destacar que la planificación del desarrollo y de su territorio se convierte en una prioridad y esto se debe a que el estado le da valor a la planificación como un elemento articulador de las políticas públicas, evitando la duplicidad de esfuerzos. Si no se planifica no se sabe a dónde se va, planificación que para lograr resultados tiene que ser participativa.

La competencia de vialidad en coordinación con los gobiernos provinciales ha permitido mejorar la atención a las poblaciones rurales, en algunos casos los gobiernos parroquiales han adquirido maquinaria para ejercer de mejor manera esta competencia gracias a créditos concedidos por el Banco del Estado. Además en algunas provincias como Azuay por ejemplo se ha creado mediante ordenanza la denominada Tasa Solidaria, que es una tasa que se carga a los vehículos por el uso de la red vial provincial

generando recursos para destinarlos de forma directa a las Juntas Parroquiales para la intervención vial a nivel de lastre en las carreteras de tercer orden.

El fortalecimiento organizativo y el fomento de la producción son competencias importantes que lamentablemente no han logrado tener el apropiamiento necesario y que deben ser los cimientos para garantizar la soberanía alimentaria y la base de la economía popular y solidaria.

Las competencias que otros niveles de gobierno delegan a las juntas parroquiales pasan aun por un tema de voluntad política, en Ecuador un buen ejemplo es Cuenca que mediante convenios de presupuesto participativo establecidos mediante ordenanza ha institucionalizado un modelo de cogestión exitoso donde el Gobierno Municipal entrega de manera directa recursos económicos a los Gobiernos Parroquiales para la ejecución de obras priorizadas en asambleas parroquiales.

#### **2.4 Integración y atribuciones de la Junta Parroquial Rural**

La Junta Parroquial está integrada por cinco vocales principales con sus respectivos alternos, de entre los cuales el más votado es el Presidente, el que le sigue en votación será el vicepresidente de la Junta Parroquial y así sucesivamente.

##### **Atribuciones de la Junta Parroquial Rural.**

En el afán de que el presente trabajo sirva como una guía para mejorar la gestión de quienes integran los Gobiernos Parroquiales Rurales, es prioritario que se conozca a plenitud las atribuciones que delimitan el ámbito de acción de este nivel de gobierno. Las atribuciones están establecidas en el Art. 64 del COOTAD (Asamblea Nacional, 2010), las citamos a continuación y luego merecerán algunos comentarios.

- a) Expedir acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural conforme este Código;*
- b) Aprobar el plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo parroquial de planificación y las instancias de participación, así como evaluar la ejecución;*
- c) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, que deberá guardar concordancia con el plan parroquial de desarrollo y con el de ordenamiento*

territorial; así como garantizar una participación ciudadana en la que estén representados los intereses colectivos de la parroquia rural 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;

d) Aprobar a pedido del presidente de la junta parroquial rural, trasposos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten;

e) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan parroquial de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando las disposiciones previstas en la Constitución y la ley;

f) Proponer al concejo municipal proyectos de ordenanzas en beneficio de la población;

g) Autorizar la suscripción de contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno parroquial rural;

h) Resolver su participación en la conformación del capital de empresas públicas o mixtas creadas por los otros niveles de gobierno en el marco de lo que establece la Constitución y la ley;

i) Solicitar a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos, municipales y provinciales la creación de empresas públicas del gobierno parroquial rural o de una mancomunidad de los mismos, de acuerdo con la ley;

j) Podrán delegar a la economía social y solidaria, la gestión de sus competencias exclusivas asignadas en la Constitución, la ley y el Consejo Nacional de Competencias;

k) Fiscalizar la gestión del presidente o presidenta del gobierno parroquial rural, de acuerdo al presente Código;

l) Destituir al presidente o presidenta o vocales del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural que hubiere incurrido en las causales previstas en la ley con el voto conforme de cuatro de cinco miembros garantizando el debido proceso. En este caso, la sesión de la junta será convocada y presidida por el vicepresidente de la junta parroquial rural;

m) Decidir la participación en mancomunidades o consorcios;

n) Conformar las comisiones permanentes y especiales que sean necesarias, con participación de la ciudadanía de la parroquia rural, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el presidente o presidenta del gobierno parroquial rural;

o) Conceder licencias a los miembros del gobierno parroquial rural, que acumulados, no sobrepasen sesenta días. En el caso de enfermedades catastróficas o calamidad doméstica debidamente justificada podrá prorrogar este plazo;

p) Conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del presidente o presidenta de la junta parroquial rural;

q) Promover la implementación de centros de mediación y solución alternativa de conflictos, según la ley;

- r) *Impulsar la conformación de organizaciones de la población parroquial, tendientes a promover el fomento de la producción, la seguridad ciudadana, el mejoramiento del nivel de vida y el fomento de la cultura y el deporte;*
- s) *Promover y coordinar la colaboración de los moradores de la parroquia en mingas o cualquier otra forma de participación social para la realización de obras de interés comunitario;*
- t) *Designar, cuando corresponda, sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiados;*
- u) *Emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de la población de su circunscripción territorial, de acuerdo con las leyes sobre la materia; y,*
- v) *Las demás previstas en la Ley.*

Son veinte y dos atribuciones que le corresponden a la Junta Parroquial, todas ellas en su conjunto posibilitan un trabajo organizado, dándole un amplio margen de gestión para el cumplimiento de sus competencias. Podemos destacar algunas atribuciones entre ellas: la aprobación del presupuesto y del plan de desarrollo y ordenamiento territorial que deben contar con participación ciudadana, en el caso de los planes de ordenamiento territorial deben ser sancionados mediante ordenanza para su ejecución.

Otras atribuciones como la de fiscalización son necesarias para garantizar el correcto uso y manejo de los bienes del sector público; la conformación de comisiones para distribuir el trabajo entre sus miembros; la promoción de la participación ciudadana para lograr gobiernos democráticos y de corresponsabilidad en la solución de sus problemas locales.

Es importante recordar que estas atribuciones le corresponden resolver a la Junta Parroquial como administración colegiada a través de resoluciones administrativas decididas por mayoría de votos luego de las respectivas deliberaciones en las sesiones ya sean ordinarias o extraordinarias, dichas resoluciones tiene que ajustarse a las competencias que le corresponde como nivel de gobierno y además deben ser motivadas

*“La motivación es la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han inducido a la emisión del acto. Está contenida dentro de lo que usualmente se denominan considerandos. La constituyen, por tanto, los presupuestos o razones del acto. Es la fundamentación fáctica y jurídica de él, con que la Administración sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión.” (Dromi, 1998, pág. 1014).*

## 2.5 Atribuciones de los vocales de la junta parroquial rural

Es importante recordar que la seguridad jurídica en el derecho público está dada por el principio de legalidad, que implica que el ejercicio de las potestades debe sustentarse en normas jurídicas determinadas por un órgano competente y por las materias que se encuentran bajo su jurisdicción, es decir el derecho público tiene su fundamento y límite en las normas jurídicas, hacemos esta introducción porque lamentablemente revisando algunos informes de contraloría establecen responsabilidades por no cumplir las atribuciones claramente establecidas en el COOTAD, se cree que por ser mayoría en uno casos o por la buena fé se puede resolver cualquier cosa. En el área rural de Cuenca es común escuchar “podemos meter el pie pero jamás la mano”, es decir equivocarse pero nunca cometer actos de corrupción, lamentablemente ese meter el pie puede significar una responsabilidad administrativa, civil y lo más grave indicios de responsabilidad penal. El Art. 68.del COOTAD (Asamblea Nacional, 2010) dispone que los vocales de la junta parroquial rural tienen las siguientes atribuciones:

- a) Intervenir con voz y voto en las sesiones y deliberaciones de la junta parroquial rural;*
- b) La presentación de proyectos de acuerdos y resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;*
- c) La intervención en la asamblea parroquial y en las comisiones, delegaciones y representaciones que designe la junta parroquial rural, y en todas las instancias de participación;*
- d) Fiscalizar las acciones del ejecutivo parroquial de acuerdo con este Código y la ley; y,*
- e) Cumplir aquellas funciones que le sean expresamente encomendadas por la junta parroquial rural.*

Las atribuciones de los vocales de la Junta Parroquial, en esencia son las mismas que se otorgan a los miembros de los órganos legislativos, la posibilidad de legislar, fiscalizar y la participación en las diferentes comisiones y delegaciones. En cuanto a las facultades legislativas se reducen a los acuerdos y resoluciones que son los que puede aprobar la Junta Parroquial. De ser necesaria alguna ordenanza que se quiera aplicar en el territorio de la parroquia se debe presentar al Concejo Cantonal.

La fiscalización debe ser vista como un instrumento que permita mejorar la gestión pública, que brinde la posibilidad influir positivamente en la corrección oportuna y no,

como penosamente se ha convertido en el instrumento para detener el trabajo, ahondar las rivalidades políticas y de censura que no ayudan.

*“El control existe en la medida en que resulta posible pasar de la detección de la falta de legalidad, mérito y oportunidad, a acciones correctivas. De no ser así, no se ha cumplido el fin perseguido y el problema es más bien de responsabilidad por hechos que resultan irreparables.”*  
(Gordillo, 2015, pág. 177)

La fiscalización puede realizarse en distintos momentos, uno sin duda importante es la aprobación del presupuesto y luego en la respectiva liquidación del mismo, estas acciones permiten dar una mirada rápida de lo planificado y ejecutado, también se puede fiscalizar en la ejecución presupuestaria.

*“Existe una profunda razón jurídica y política justificativa del control en todas las instancias del quehacer público. El control se impone como deber irreversible, irrenunciable e intransferible para asegurar la legalidad de la actividad estatal. Sin control no hay responsabilidad. No puede haber responsabilidad pública sin fiscalización eficaz de los actos del Estado”.* (Dromi, 1998, pág. 1014)

En el caso de encontrar algún indicio de responsabilidad se debe realizar la respectiva denuncia a la Contraloría General del Estado o de ser el caso a la Fiscalía. La Contraloría General del Estado es la encargada de la Fiscalización Gubernamental facultada para realizar el control, fiscalización y auditoria, examinar, verificar y evaluar la gestión administrativa, financiera, operativa y ambiental de las instituciones del Estado y la actuación de sus servidores. Es normal que la Contraloría como producto de sus auditorías establezca una serie de recomendaciones de carácter obligatorio y que deben cumplirse a la brevedad posible para corregir errores en la gestión pública, pero también por mandato constitucional puede establecer responsabilidades administrativas, civiles o indicios de responsabilidad penal.

## **2.6 Del Presidente o Presidenta de la Junta Parroquial y sus atribuciones**

La primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, es el presidente o presidenta, elegido de acuerdo con los requisitos y regulaciones previstas en la ley electoral.

Al referirnos a las atribuciones del presidente o presidenta de la Junta Parroquial a riesgo de ser reiterativo iniciare manifestando parte de lo establecido en la Constitución en los artículos 226 y 233. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

*Art. 226 “Las servidoras y servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que le sean atribuidas en la Constitución y ley”.*

*Art. 233 “Ninguna servidora o servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos públicos.”*

El énfasis que pretendemos dejar presente es el principio de legalidad, que establece límites claros en la gestión de lo público, por lo tanto de obligatorio cumplimiento para el ejecutivo, legislativo y más funcionarios del Gobierno Autónomo descentralizado rural.

Las veinte y tres atribuciones del presidente o presidenta de la junta parroquial rural, están definidas en el Art. 70 del COOTAD (Asamblea Nacional, 2010). Citaremos a continuación algunas que consideramos de relevancia en la gestión local.

- a) El ejercicio de la representación legal, y judicial del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;*
- b) Ejercer la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;*
- c) Convocar y presidir con voz y voto las sesiones de la junta parroquial rural, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa. El ejecutivo tendrá voto dirimente en caso de empate en las votaciones del órgano legislativo y de fiscalización;*
- d) Presentar a la junta parroquial proyectos de acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria, de acuerdo a las materias que son de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;*
- e) Dirigir la elaboración del plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan cantonal y provincial de desarrollo, en el marco de la plurinacionalidad interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo parroquial de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;*

- f) Elaborar participativamente el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan parroquial rural de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración de la junta parroquial para su aprobación;*
- h) Expedir el orgánico funcional del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;*
- l) Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización de la junta parroquial rural;*
- n) Coordinar un plan de seguridad ciudadana, acorde con la realidad de cada parroquia rural y en armonía con el plan cantonal y nacional de seguridad ciudadana, articulando, para tal efecto, el gobierno parroquial rural, el gobierno central a través del organismo correspondiente, la ciudadanía y la Policía Nacional;*
- o) Designar a los funcionarios del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, mediante procesos de selección por méritos y oposición considerando criterios de interculturalidad y paridad de género; y removerlos siguiendo el debido proceso. Para el cargo de secretario y tesorero, la designación la realizará sin necesidad de dichos procesos de selección;*
- r) La aprobación, bajo su responsabilidad civil, penal y administrativa, de los traspasos de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito, en casos especiales originados en asignaciones extraordinarias o para financiar casos de emergencia legalmente declarada, manteniendo la necesaria relación entre los programas y subprogramas, para que dichos traspasos no afecten la ejecución de obras públicas ni la prestación de servicios públicos. El presidente o la presidenta deberá informar a la junta parroquial sobre dichos traspasos y las razones de los mismos;*
- s) Conceder permisos y autorizaciones para el uso eventual de espacios públicos, de acuerdo a las ordenanzas metropolitanas o municipales, y a las resoluciones que la junta parroquial rural dicte para el efecto;*
- v) Presentar a la junta parroquial rural y a la ciudadanía en general un informe anual escrito, para su evaluación a través del sistema de rendición de cuentas y control social, acerca de la gestión administrativa realizada, destacando el cumplimiento e impacto de sus competencias exclusivas y concurrentes, así como de los planes y programas aprobadas por la junta parroquial, y los costos unitarios y totales que ello hubiera representado; y,*
- w) Las demás que prevea la ley*

Las atribuciones del Presidente de la Junta Parroquial son numerosas seguramente será difícil recordar y no se diga pasarlas de la ley a la práctica, porque requieren tener conocimientos básicos de gestión y administración pública para el ejercicio responsable de la función ejecutiva de este nivel de gobierno que significa representarle legal y

judicialmente, firmar contratos convenios, administrar el personal, dirigir la planificación del desarrollo local y del territorio, implementar procesos participativos, ejecutar el presupuesto y el plan operativo anual, presidir la sesiones, entre algunas de la atribuciones que representan una gran responsabilidad, superada con una adecuada asesoría cuando se cuenta con los recursos, sin embargo esto no es lo común y tampoco se puede aplicar aquel dicho de la sabiduría popular “echando a perder se aprende” porque puede significar graves responsabilidades.

De las atribuciones transcritas se observa la importancia dada a la planificación, participación ciudadana y la rendición de cuentas, temas presentes con mayor énfasis en la vida pública administrativa a partir de la Constitución del 2008, que han sido recogidos en otras leyes como el COOTAD, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De la Planificación y participación ciudadana trataremos más adelante en el capítulo 4, por ahora vamos a revisar lo relacionado a la rendición de cuentas atribución y a la vez obligación del ejecutivo de la Junta Parroquial y de las *“autoridades del Estado electas o de libre remoción, representantes legales de empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público”* (Asamblea Nacional, 2009).

La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establece en su Artículo 9 que *“la rendición de cuentas será un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad relacionados y debidamente publicitada”*

La rendición de cuentas no puede ser elaborada al libre albedrío, correría el riesgo de informar de forma muy subjetiva dificultando la auditoria social, por este motivo se establecen requisitos básicos como:

1. *Cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos;*
2. *Ejecución del presupuesto institucional;*
3. *Cumplimiento de los objetivos y el plan estratégico de la entidad;*
4. *Procesos de contratación pública;*
5. *Cumplimiento de recomendaciones o pronunciamientos emanados por las entidades de la Función de Transparencia y Control Social y la Procuraduría General del Estado;*

6. *Cumplimiento del plan de trabajo presentado ante el Consejo Nacional Electoral, en el caso de las autoridades de elección popular;*
7. *En el caso de las empresas públicas y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público deberán presentar balances anuales y niveles de cumplimiento de obligaciones laborales, tributarias y cumplimiento de objetivos; y*
8. *Las demás que sean de trascendencia para el interés colectivo. (Asamblea Nacional, 2009)*

En caso de incumplimiento de la obligación de rendir cuentas el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social remitirá la queja a la Contraloría General del Estado, sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública por la negación de información.

No siempre la autoridad electa logra avanzar en la ejecución de su plan de gobierno presentado en la inscripción de su candidatura, muchos de ellos son demagógicos, por lo tanto poco posible de concretarse, puede también darse el caso de que la autoridad demuestre negligencia y poco compromiso con las responsabilidades asumidas afectado a la calidad de los servicios públicos, motivando el descontento ciudadano que puede plantear la revocatoria del mandato de la autoridad de elección popular, después de cumplido el primer año de gestión. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato.

### **CAPITULO 3**

## **RECUROS FIANCIEROS Y PRESUPUESTO DEL GAD PARROQUIAL RURAL**

### **3.1 Carácter público de los recursos, tipos de recursos financieros**

Los recursos económicos transferidos, generados y recaudados por los gobiernos autónomos descentralizados son recursos públicos, están sujetos a la estricta aplicación de las normas legales que establecen los procedimientos para su administración. Toda la información sobre el proceso de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto será pública y difundida a través de la página web institucional.

La palabra finanzas llega de la voz griega finos, la cual pasa al latín, finis, que significa fin, se aplicó en un principio a los negocios jurídicos, al pago que con ellos terminan; luego surge el término de finanzas que implicaba otros elementos esenciales para que se produjera tal fin, estos están constituidos por los recursos o ingresos. Entonces podemos decir que la ciencia de las finanzas públicas atiende todo lo relacionado con la forma de satisfacer las necesidades que demande la comunidad de personas que integran un Estado donde predomina el interés general. Esta actividad se ve finalizada cuando el ingreso público se ha convertido en servicio público o medio para satisfacer las necesidades.

La transferencia de los recursos financieros a las juntas parroquiales rurales del Ecuador, está regulada de acuerdo a la ley y se establece bajo los siguientes parámetros:

- Tamaño y densidad de la población,
- Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas,
- Logros en el mejoramiento de los niveles de vida,
- Esfuerzo administrativo,
- Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo.

En la aplicación de la fórmula de cálculo, el criterio de capacidad fiscal no aplica para los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, la fórmula de cálculo para establecer las asignaciones presupuestarias a cada gobierno autónomo se fundamenta en lograr un modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos.

Del presupuesto general del Estado los gobiernos autónomos descentralizados participan del 21% de ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes, de este total el 6% está destinado a las juntas parroquiales, el 67% a municipios y distritos metropolitanos, y el 27% para los concejos provinciales.

Son recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales los siguientes:

1. Ingresos propios que provengan de la administración de infraestructura comunitaria y el espacio público parroquial;
2. Transferencias del Presupuesto General de Estado;
3. Cooperación internacional, legados y donaciones;
4. Ingresos provenientes de la delegación de otros niveles de gobierno autónomo descentralizado;
5. Recursos provenientes de financiamiento, siempre y cuando cuenten con la capacidad de pago, y que dichos recursos sirvan para financiar prioritariamente proyectos de inversión; y
6. Cuando en la circunscripción territorial del gobierno parroquial se exploten o industrialicen recursos no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, a partir de la Ley Reformativa de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicada en el Registro Oficial Suplemento 884, del 1 de febrero de 2013, pasan a ser accionistas del Banco de Estado, en este sentido y de acuerdo con lo manifestado, el 20 de septiembre de 2013, mediante Resolución No. 2013-DIR-052, se resolvió autorizar la transferencia de acciones del Estado a favor de cada uno de los 815 GAD Parroquiales Rurales. El monto individual fue de US\$ 6.870,00; y el monto total asciende a US\$ 5,60 millones, esta decisión política acertada ha generado un gran desarrollo económico, sostenible, con equidad social y regional, facilitando el endeudamiento de los GADs parroquiales para la ejecución de varios proyectos. (Banco del Estado, 2014, pág. 16)

### **3.2 Presupuesto, período, unidad presupuestaria, aprobación y sanción**

El presupuesto de los GADs rurales se ajustará al plan nacional de desarrollo, y las inversiones presupuestarias se ajustaran a los planes de desarrollo de cada circunscripción parroquial deberán ser territorializados para garantizar su equidad al interior y elaborados participativamente de acuerdo a lo establecido por la constitución y la ley. Todo programa o proyecto financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y plazos, al término de cual serán evaluados.

El período o ejercicio económico de los gobiernos autónomos descentralizados inicia el primero de enero y termina el treinta y uno de diciembre de cada año, es en este periodo que debe aprobarse y regir el presupuesto. Es importante recalcar que no se podrá mantener ni prorrogarse la vigencia del presupuesto del año anterior, con excepción cuando se trate de un año de cambio de administración.

En el Artículo 218 del COOTAD, se establece el principio de unidad presupuestaria, en razón a que no existirán más destinaciones especiales de rentas. Los gobiernos parroquiales rurales con el producto de todos sus ingresos y rentas formularan el fondo general de ingresos, con el que se atenderá sus respectivos gastos.

El órgano legislativo y de fiscalización es el encargado de aprobar el presupuesto para cada período, lo aprobara en dos sesiones, hasta el 10 de Diciembre de cada año. Es importante tener presente que entre las prohibiciones de los órganos legislativos está la de aprobar el presupuesto anual si no contiene las asignaciones suficientes para la continuación de programas y proyectos iniciados en ejercicios anteriores y contenidos en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; y si no se asigna como mínimo el diez por ciento del presupuesto para programas de desarrollo con grupos de atención prioritaria. (Asamblea Nacional, 2010)

Una vez aprobado la máxima autoridad del ejecutivo parroquial sancionara dentro del plazo de tres días y entrara en vigencia a partir del primero de enero. Para llegar a esta sanción existe todo un proceso y fechas que son necesarias recordar:

- La dirección financiera o quien haga sus veces, efectuará antes del 30 de Julio una estimación provisional de los ingresos para el próximo ejercicio financiero.

- Hasta el 15 de Agosto se establecerán los límites de gasto a los cuales deberán ceñirse a la formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto, para lograr este objetivo se requiere de la participación ciudadana en la definición participativa de las prioridades de inversión de año siguiente, los gobiernos parroquiales deben convocar a Asamblea Parroquial.
- Los programas, subprogramas y proyectos del presupuesto se presentaran hasta el 30 de Septiembre debidamente justificados y con las observaciones pertinentes a la unidad financiera o quien haga su veces.
- El anteproyecto del presupuesto debe estar listo hasta el 20 de octubre, y debe ser conocido en Asamblea Parroquial como la máxima instancia de participación, su resolución se adjuntara a la documentación que se remita al órgano legislativo.
- Hasta el 31 de octubre se presentara al órgano legislativo el proyecto definitivo del presupuesto.
- La comisión de presupuesto del legislativo estudiara el proyecto de presupuesto y sus antecedentes y emitirá su informe hasta el 20 de noviembre.

### **3.3 Estructura del presupuesto y agrupamiento del presupuesto, de los Ingresos y egresos**

La estructura del Presupuesto se elaborara de acuerdo a las disposiciones establecidas en el COOTAD, reglamentación expedida por el gobierno central y en la normativa que dicte el gobierno autónomo descentralizado respectivo.

El presupuesto participativo supone la participación de los ciudadanos en la decisión sobre el gasto público, no se trata de hacerlo únicamente democráticamente sino principalmente de hacerlo con una visión de futuro del GAD y los objetivos de desarrollo.

El presupuesto consta de las siguientes partes:

- a) Ingresos: que se agrupan por títulos y capítulos y se distribuirán en partidas.

- b) Egresos: se agrupan por programas, subprogramas y proyectos conforme a la ley vigente.
- c) Disposiciones generales

## **De los Ingresos**

Estos se dividirán en Tributarios, No tributarios y Empréstitos.

Tributarios son los ingresos que el Estado obtiene de personas naturales y jurídicas quienes de acuerdo a la ley estén obligados a pagar impuestos comprenden las contribuciones señaladas en el COOTAD en el caso de los Gobiernos Parroquiales no tienen ingresos por estos conceptos.

- No Tributarios son los ingresos que el gobierno obtiene por la prestación de un servicio público:
- Rentas Patrimoniales por ingresos originados del dominio predial, utilidades del dominio comercial e industrial, ingresos por la utilización o arriendo de bienes de dominio público.
- Transferencias y aportes sean estas asignaciones de entidades autónomas o de otros organismos públicos, transferencia del exterior.
- Ventas de activos sean bienes raíces u otro tipo de activos.
- Ingresos varios todos aquellos que no constan en los anteriores.
- Empréstitos sean estos internos o externos.

**De los Gastos.** Los gastos públicos podrían ser definidos como el conjunto de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

Los egresos del fondo general se agrupan en áreas, programas, subprogramas, proyectos y actividades y en cada uno de ellos deberá establecerse los gastos corrientes que son los recursos destinados para la adquisición de bienes y servicios necesarios para el desarrollo normal de las actividades administrativas; y los proyectos de inversión que incrementa el patrimonio del Estado, a través de actividades operacionales de inversión, siendo estos los programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública.

Todos los gastos deberán estar incluidos en unidades de asignación siendo estos programas, subprogramas, proyectos y actividades.

### **3.4 Ejecución del presupuesto**

Una vez sancionada la normativa presupuestaria, los responsables de los programas, subprogramas o proyectos elaborarán con las unidades de planificación y financiera la programación de actividades del GAD parroquial y someterán a consideración del ejecutivo un calendario de ejecución y desarrollo de actividades, detalladas por trimestres, el mismo que se conocerá en el seno de la asamblea parroquial como máxima instancia de participación.

Los calendarios de ejecución y desarrollo de actividades serán estudiados por el ejecutivo del GAD parroquial y los relacionará con las previsiones mensuales de ingreso y precederán a fijar cupos de gastos para cada programa y subprograma. Estos cupos fijados deberán ser comunicados al tesorero del GAD, quien deberá considerarlos para determinar el límite de los egresos mensuales por partidas; pagos que se efectuaran en estricto orden cronológico.

La Contabilidad presupuestaria se realizara en estricto apego y cumplimiento de la normativa legal vigente. No podrá realizarse ningún egreso sino con cargo al presupuesto del ejercicio vigente.

### **3.5 Reforma al presupuesto**

Una vez sancionado y aprobado el presupuesto este únicamente podrá ser reformado bajo los siguientes medios:

#### **3.5.1 Traspasos de Créditos**

El ejecutivo del GAD previo informe de la persona responsable del manejo financiero, o a pedido de este funcionario, podrá autorizar traspasos de créditos disponibles dentro de una misma área, programa o subprograma siempre que de donde se tomen fondos hayan disponibilidades suficientes, sean por que los gastos no se efecturen del todo o en parte

debido a causas imprevista o porque se muestren con el respectivo informe que existe excedente de disponibilidades.

Los traspasos serán autorizados por el legislativo del GAD, previa petición del ejecutivo y el informe financiero. No podrán efectuarse traspasos de egresos en los siguientes casos:

- Para egresos que han sido negados por el legislativo del gobierno autónomo,
- Para la creación de nuevos cargos o aumento de las asignaciones de sueldos, con excepción si se trata para atender inversiones originadas en nuevas competencias, adquisición de maquinaria para ejecución de obra pública,
- De programas que se hallen incluidos en planes generales o regionales de desarrollo, y
- De las partidas asignadas para el servicio de la deuda pública, a no ser que concurra algunos de estos hechos: demostrar que ha existido exceso en la previsión presupuestaria, que no se hayan emitido o no se vayan a emitir bonos correspondientes a empréstitos previsto en el presupuesto; o que no hayan formalizado, ni se vayan a formalizar contratos de préstamos.

El ejecutivo del GAD deberá informar al legislativo en la próxima sesión sobre los traspasos que hubiere autorizado.

### **3.5.2 Suplementos de crédito**

Se clasifican en Créditos adicionales para servicios considerados en el presupuesto y créditos para nuevos servicios no considerados en el presupuesto.

Los suplementos de créditos no podrán significar en ningún caso disminución de las partidas constantes en el presupuesto y estará sujeto a las siguientes condiciones:

- Las necesidades que se trata de satisfacer sean urgentes y no se la haya podido prever.
- No exista la posibilidad de cumplirla con la partida de imprevistos ni mediante traspaso de créditos.
- Que se creen nuevas fuentes de ingreso o se demuestre que las constantes en el presupuesto deben rendir más.

- Que en ninguna forma se afecte con ello al volumen de egresos destinados al servicio de la deuda pública o a las inversiones.

Los suplementos de crédito serán solicitados al legislativo del GAD por el ejecutivo en el segundo semestre del ejercicio presupuestario, solo en caso de emergencia con informe del responsable de la unidad financiera.

### **3.5.3 Reducción de crédito**

Si se comprobara que los ingresos efectivos tienden a ser inferiores a las cantidades asignadas en el presupuesto, el ejecutivo previo informe de la persona responsable del financiero solicitará al legislativo resolver la reducción de las partidas de egresos que se estime convenientes para mantener el equilibrio presupuestario.

El ejecutivo para proceder con la reducción de los créditos consultará a los responsables de la ejecución de los programas o subprogramas afectados con esta medida. Podrán solicitarles que determinen el orden de importancia y trascendencia de dichos programas o subprogramas cuando la reducción aconseje la eliminación de los mismos.

### **3.6 Clausura, liquidación del presupuesto y rendición de cuentas**

El artículo 263 del COOTAD (Asamblea Nacional, 2010) determina:

*“El cierre de cuentas y la clausura definitiva del presupuesto se efectuara el 31 de diciembre de cada año.*

*Los ingresos que se recauden con posterioridad a esa fecha se acreditarán en el presupuesto vigente a la fecha en que se perciban, aun cuando hayan sido considerados en el presupuesto anterior.*

*Después del 31 de diciembre no se podrán contraer obligaciones que afecten al presupuesto del ejercicio anterior.”*

Las obligaciones de servicios o bienes recibidos antes del cierre del ejercicio financiero conservaran su validez en el próximo año presupuestario debiendo cargarse a la partida de deudas pendientes de ejercicios anteriores en el nuevo presupuesto.

## **Plazo de liquidación**

La unidad financiera procederá a la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior hasta el 31 de enero y determinar los siguientes resultados:

1. Déficit o superávit financiero (relación entre activos y pasivos corrientes a largo plazo), si los recursos fueran mayores que las obligaciones habrá superávit y en caso inverso déficit.

Si existe un déficit financiero a corto plazo, el ejecutivo local bajo su responsabilidad y de inmediato, regulará para cubrir el déficit, la partida Deudas Pendientes de Ejercicios Anteriores con traspasos de créditos

2. Déficit o superávit provenientes de la ejecución del presupuesto, se determinara por la relación entre las rentas efectivas y los gastos devengados. Rentas mayores que gastos devengados superávit, y viceversa será un déficit.

## **Rendición de Cuentas**

Al finalizar el ejercicio fiscal el ejecutivo del GAD convocara a la asamblea parroquial para informar sobre la ejecución presupuestaria anual, sobre el cumplimiento de metas y sobre las prioridades de ejecución del año siguiente.

## **CAPITULO 4**

### **PLANIFICACION DEL DESARROLLO, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PARTICIPACION CIUDADANA**

## 4.1 Planificación del Desarrollo

Es un procedimiento mediante el cual se selecciona, ordena y diseñan las acciones que deben realizarse para el logro del buen vivir, podemos decir que la planificación es un proceso social, permanente y sostenido que busca soluciones a problemas y necesidades a través de gestiones dirigidas al cumplimiento de metas y objetivos, transforma la intención en acción, permite anticiparse al futuro, es una herramienta democrática que permite el involucramiento de diferentes actores interesados en los asuntos públicos, mejora el tejido social, fortalece la identidad.

La historia pone de manifiesto que no existe desarrollo posible de los territorios rurales sin la implicación directa de los actores que actúan en los mismos, sin el desarrollo de los territorios rurales es imposible erradicar la pobreza, es necesario un proceso de transformación productiva, institucional y social en el espacio rural, con el fin de aprovechar las vocaciones territoriales.

La planificación del desarrollo significa también transformación productiva, hace referencia al fomento y el desarrollo sostenible de la economía del territorio para así generar empleo y disminuir la pobreza.

El COOTAD (Asamblea Nacional, 2010) en su artículo 295 determina:

*“Los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando sus particularidades, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales”.*

Los planes de desarrollo deben contener los siguientes elementos:

- Un Diagnostico que permita Identificar las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo y las necesidades a satisfacer de las personas y comunidades. El punto de partida debe ser la disposición y análisis de información que dé cuenta de la situación actual y real, tanto interna como del entorno, de la cual es parte y sobre la que es posible realizar seguimiento y evaluación permanente, para retroalimentar el proceso. Un sistema de información debe ser oportuno, veraz, verificable y confiable.

- Definición de políticas generales y particulares que determinan los objetivos a largo y mediano plazo. Debe superar lo coyuntural. La visión de la Parroquia debe ser revisada en forma permanente en función de factores internos de gobernabilidad de la administración local y de la dinámica externa que incide en la gestión local.
- Lineamientos estratégicos para lograr los objetivos, la estrategia se compone de una serie de acciones planificadas que ayudan a tomar decisiones y a conseguir los mejores resultados posibles. La estrategia está orientada a alcanzar un objetivo siguiendo una pauta de actuación.
- Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas. La planificación no es un proceso lineal que termina con la formulación de un plan de desarrollo; dado que la realidad es dinámica y cambiante, los procesos de planeación deben ser revisados permanentemente y traducirse en instrumentos flexibles, susceptibles de ser revisados y ajustados, con el fin de recoger los cambios, incluir en la medida que los recursos lo permitan, más propuestas de la ciudadanía y asegurar el equilibrio entre lo que se quiere, lo que se debe y lo que se puede hacer. debe ser evaluable, es decir, que a partir del seguimiento permanente, las autoridades locales y la población puedan identificar el avance en el cumplimiento del plan y el impacto de los programas y proyectos. Para ello debe identificar metas a nivel de producto y de resultado.

La Constitución establece un régimen de desarrollo que lo define como un conjunto organizado, sostenible y dinámico, de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*.

Según el artículo 275 de la Constitución *“La planificación propiciara la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”*. El régimen de desarrollo tiene algunos objetivos como: mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población; construir un sistema económico justo, democrático, productivo solidario y sostenible, que genere trabajo digno y estable; fomentar la participación y el control social; recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sostenible; garantizar

la soberanía nacional, promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo; y proteger y la diversidad cultural. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el caso de los GADs parroquiales requieren ser aprobados por el concejo cantonal mediante ordenanza y tendrán la respectiva articulación con el plan cantonal, provincial y nacional, teniendo como marco orientador el Plan Nacional del Desarrollo.

#### **4.2 Ordenamiento Territorial**

Cuando hablamos de ordenar la primera idea que se nos viene a la mente, es poner cada cosa en su lugar, cuando esta idea la aplicamos al territorio es una tarea mucho más compleja de lo que uno se puede imaginar, pero indispensable para garantizar una mejor calidad de vida, es un proceso permanente, participativo de diagnóstico, planificación y gestión que busca varios objetivos en la actualidad uno que ha cobrado mayor relevancia la sostenibilidad, por todos los efectos del calentamiento global entre ellos la mayor vulnerabilidad a los riesgos. Aprender a dar lectura el territorio es clave para hacer un uso adecuado del mismo, considerando sus fragilidades pero también sus potencialidades que nos oriente a lograr su mejor funcionalidad. (Domingo Gómez, 2012, págs. 29-88)

El Ordenamiento Territorial es una política de Estado, es un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente orientado a proporcionar a la población una mejor calidad de vida “El Buen Vivir”

Al ser una política pública tiene que incluir a toda la sociedad, si bien el ordenamiento territorial es obligatorio para las instancias públicas de gobierno seccional autónomo es indispensable involucrar a la ciudadanía en los proceso de planificación, deben ser flexibles de modo que puedan reformularse en función de las situaciones nuevas que se presenten y las fallas que sean necesario corregir, deben ser continuos en el tiempo, de modo que independiente de los cambios de gobiernos, puedan ejecutarse.

El carácter planificador hace del ordenamiento territorial un proceso sujeto a los procedimientos de la planeación en la cual las políticas, metas, objetivos, proyectos y

acciones se formulan y realizan a partir del conocimiento e interpretación de la realidad y sus tendencias de cambio (Diagnóstico Territorial), considerando los objetivos de desarrollo del Estado y las expectativas sociales. Este conocimiento sirve de base al diseño y elaboración de modelos territoriales futuros, los cuales son, a su vez, el punto de partida para la formulación, discusión y aprobación del plan y su ejecución.

El Ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial orientada al desarrollo y aprovechamiento sostenible a través de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos.

El gobierno Central y los Gobiernos autónomos descentralizados están obligados a coordinar la elaboración, contenidos y ejecución del Plan nacional de Desarrollo y de los distintos niveles territoriales. Los consejos de planificación participativa participaran en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de sus planes, las sesiones de los concejos de planificación serán convocadas y presididas por la máxima autoridad electa.

#### **4.3 Participación ciudadana**

La participación ciudadana es comprendida como un proceso social, continuo y dinámico, por medio del cual los diferentes actores de una parroquia, a través de mecanismos establecidos aportan y participan en pos del bien común.

La finalidad de la participación ciudadana es la mejora sostenible de las condiciones de vida de una población mejorando la gobernabilidad democrática.

La participación ciudadana es un proceso gradual mediante el cual se integra el ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve. (Cáceres, 2005, pág. 30)

La participación puede ser vista en tres dimensiones como:

- Como derecho es decir la facultad de involucrarnos en el quehacer social para influir en nuestro devenir.
- Como deber, la responsabilidad de participar en los asuntos públicos.
- Como mecanismo, es el instrumento mediante el cual podemos ejercer nuestros derechos y deberes.

Es importante entender que vivimos nuevos tiempos donde se trata de construir una democracia más participativa y menos formal, donde el ciudadano participe en el debate y acuerdos para la solución de los problemas que más le afectan individualmente y como parte de la colectividad, se busca despertar la conciencia crítica y propositiva de la ciudadanía.

Nuestra Constitución le da un valor especial a la participación en los procesos de formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos (Artículo 85 numeral 3). La Constitución así mismo en el Título IV, se refiere a la Participación Ciudadana y Organización del Poder, estableciendo los principios de la participación como: igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Se puede ejercer la participación a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria. Es reiterativa en manifestar que de forma individual o colectiva los ciudadanos participaran de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular. (Artículo 95).

La participación ciudadana esta institucionalizada como política pública en el estado ecuatoriano, en todos los niveles de gobierno se deben conformar instancias de participación, en el caso de los GADs parroquiales, como en los otros niveles de gobiernos, la participación se ejercerá para:

- Elaborar planes y políticas locales,
- Mejorar la calidad de la inversión pública,
- Elaborar los presupuestos participativos,
- Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
- Promover la participación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para garantizar la participación se organizaran, audiencias públicas, veedurías, asambleas cabildos parroquiales, consejos consultivos, observatorios y demás instancias que promueva la ciudadanía (Artículo 100).

Las sesiones de los GADs serán públicas y se garantiza la participación ciudadana a través de la silla vacía que ocupara un representante ciudadano en razón a los temas a tratarse con derecho a voz y voto.

Finalmente los ciudadanos pueden revocar el mandato a las autoridades de elección popular como una forma de auditoria social y de poder popular.

En el COOTAD desde los artículos 302 al 313, establece de forma concordante a la Constitución, el mandato legal de garantizar la participación. Los GADs reconocerán todas las formas de participación ciudadana, sea individual o colectiva incluso las que se generan en las unidades territoriales, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades de acuerdo a la constitución y la ley.

En la ley orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en varios de sus artículos como es lógico se busca mejorar la participación ciudadana, para construir el denominado poder ciudadano como resultado de la participación individual y colectiva la toma de decisiones en la planificación y gestión de asuntos públicos; así como, en el control social de todos los niveles de gobierno. Un mecanismo de participación son las denominadas asambleas locales en la que la ciudadanía de forma incluyente pueda contar como espacio para la deliberación pública para buscar incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público.

La participación ciudadana tiene ahora una mayor incidencia en la elaboración de los presupuestos que tienen como mandato legal ser participativos, la ley establece el procedimiento para la elaboración del presupuesto participativo y la forma de hacer su seguimiento, evaluación hasta llegar a la rendición de cuentas, para facilitar este proceso hay que recordar que la información es pública. (Asamblea Nacional, 2009)

Como conclusión podemos decir que la participación ciudadana, está garantizada en la Constitución, el COOTAD, el Código de Planificación y Finanzas Públicas, convirtiéndose en una obligación que nuestras autoridades deben respetar más que por su contenido legal, por una responsabilidad ética de buen gobierno.

## **CAPÍTULO 5**

### **PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO**

En términos generales podemos decir que el Procedimiento Parlamentario es un proceso, que garantiza un orden previamente establecido para el adecuado desarrollo de las deliberaciones y para dar seguridad a sus resoluciones.

*“El objetivo fundamental del procedimiento parlamentario es reglamentar la discusión libre, que permita a los participantes el acuerdo o la aprobación de mociones adecuadas. En otras palabras es un método que hace posible la libertad ordenada en la deliberación. El Procedimiento Parlamentario, además de asegurarle a la mayoría el derecho de hacer valer su voluntad y a la minoría el derecho a expresarse libremente, protege también la asamblea como unidad. Es decir, con independencia de la mayoría y la minoría, la asamblea tiene ciertos derechos básicos, derechos que se hace valer y respetar mediante el uso adecuado del procedimiento parlamentario” (Reece, 1983, págs. 2-3-4).*

Muchos autores cuando se refieren a los orígenes del Procedimiento Parlamentario hacen referencia al Parlamento de Inglaterra, como expresión de los inicios de una tradición democrática que ordena y da uniformidad a los procesos, evitando que la voluntad de quien dirige se imponga, termina con la arbitrariedad y la improvisación. Estados Unidos toma las bases del procedimiento parlamentario Ingles y lo desarrollan, obras como Reglas de Orden de Robert, de Henry M. Robert constituye una de las obras de Procedimiento Parlamentario más completas y avanzadas.

Revisando las Normas de Procedimiento Parlamentario que establece el COOTAD, podemos concluir que son elementales, motivo por el cual muchos GADs han legislado normas con la finalidad de superar los vacíos legales existentes. En relación a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Rurales el COOTAD, mejora algunos contenidos que antes no se consideraban en la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, a pesar de los avances quedan algunos temas que deberían legislarse a través de resoluciones o reglamentos.

## **5.1 De las sesiones**

Existen cuatro clases de sesiones de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, estas son: sesión inaugural, ordinaria, extraordinaria y conmemorativa, todas serán públicas y garantizaran la participación que puede ser a través de la comisión

general, así como también de la silla vacía. Las sesiones pueden realizarse fuera de la sede del gobierno en la caso de los concejos cantonales y consejos provinciales, no dice nada al respecto de los Gobiernos Parroquiales que se entendería deben sesionar únicamente en su sede. (Asamblea Nacional, 2010).

### **5.1.1 Sesión Inaugural**

La Sesión Inaugural es sin duda importante porque constituye al órgano legislativo, debe ser convocada por el ejecutivo electo del gobierno autónomo parroquial rural, la convocatoria será a la sede administrativa a quienes han sido acreditados por el Consejo Nacional Electoral como vocales de la Junta Parroquial, una vez que exista el quórum respectivo se declara constituido el órgano legislativo.

Las Juntas Parroquiales en esta sesión procederán a posesionar a los vocales respetando el orden de la votación alcanzada, el más votado será presidente o presidenta, el que le sigue en votación vicepresidente o vicepresidenta y así respectivamente primer, segundo y tercer vocal. Finalmente en esta sesión se posesionara a un secretario- tesorero, o a un secretario y tesorero dependiendo de la capacidad financiera y la exigencia de trabajo, el secretario será designado previamente por el ejecutivo, esto es bueno en vista de que antes ni en la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales ni en su reglamento se decía nada, situación que convertía al nombramiento del secretario-tesorero en un proceso complejo dependiendo de las mayorías que inclusive terminaban imponiendo su voluntad.

### **5.1.2 Sesión Ordinaria**

Las Juntas Parroquiales en la primera sesión ordinaria fijaran el día y la hora para la realización de sus sesiones ordinarias, las mismas que serán por lo menos dos al mes, serán convocadas por el Presidente del GAD parroquial con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación a la fecha prevista, en la convocatoria se adjuntara el orden del día con la documentación de respaldo.

Instalada la sesión ordinaria, se procede con la aprobación del orden del día, que puede ser modificado en el tratamiento de su orden, o incorporado nuevos puntos con el voto conforme de la mayoría absoluta de sus integrantes, es decir la mitad más uno de los votos, en el caso de la Junta Parroquial tres votos, una vez aprobado el orden del día no

puede modificarse por ningún motivo, de hacerlo la sesión será invalidada. Es importante hacer notar que los temas a resolver que requieran informes técnicos o jurídicos no pueden ser incorporados en el orden del día si no se cuentan con los mismos.

### **5.1.3 Sesión Extraordinaria**

La sesión extraordinaria será convocada con al menos veinte y cuatro horas de anticipación y en ella se tratarán únicamente los puntos que consten de manera expresa en la convocatoria, será convocada por el ejecutivo del GAD parroquial o a petición de al menos una tercera parte de sus miembros.

### **5.1.4 Sesión Conmemorativa**

Las sesiones Conmemorativas son aquellas en las que se recuerda un acontecimiento importante, en el caso de las Juntas Parroquiales en su mayoría estas sesiones están vinculadas a la fecha de parroquialización, se enaltece la historia y se reconocen a personas e instituciones por su trabajo y compromiso en el desarrollo de la localidad.

## **5.2 Quórum, Votaciones, Aprobación de Actos Normativos**

El Quórum que se requiere para que las decisiones sean válidas en cualquier clase de sesión, es mayoría absoluta es decir la mitad más uno de los miembros del órgano legislativo, solo una vez constatado el quórum se instala la sesión.

La Votación es un acto por medio del cual se declara la voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general, es un acto que debe realizarse con el conocimiento necesario y en varios temas con la asesoría jurídica y técnica, debemos recordar que la Constitución en el artículo 233 establece:

*“Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).*

En el caso de los organismo colegiados como la Junta Parroquial es importante contar con la asesoría que sea pertinente a fin de evitar sanciones, que por mandato

constitucional le corresponde establecer de manera exclusiva a la Contraloría General del Estado en el caso de las responsabilidades administrativas o civiles y de existir indicios de responsabilidad penal la Contraloría pondrá en conocimiento de la Fiscalía.

La Votación puede ser ordinaria, como cuando se levanta la mano, o se hace uso de cualquier instrumento tecnológico, nominativa o nominal razonado como cuando se nombra al votante a que haga uso de su derecho, y nominal razonado cuando el votante deja constancia de la motivación de su voto, se realiza en orden alfabético, no podrán abstenerse de votar ni retirarse del salón de sesiones una vez dispuesta la votación por el ejecutivo. Todo voto en blanco se acumulará a la mayoría.

Los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales tendrán voto en las decisiones de los respectivos órganos legislativos; en caso de empate su voto será dirimente.

Las Juntas Parroquiales para la aprobación de otros actos normativos como acuerdos y resoluciones sobre temas que tengan carácter especial o específico, aprobarán por simple mayoría, en un solo debate y se notificará a los interesados. Es importante tener presente lo que enuncia el artículo 323 del COOTAD (Asamblea Nacional, 2010),

*“se requerirá de dos sesiones en días distintos para el debate y aprobación de acuerdos y resoluciones en los siguientes casos:*

- a) Aprobación del plan de desarrollo parroquial y de ordenamiento territorial;*
- b) Aprobación del plan operativo anual y su presupuesto, previo criterio favorable del consejo de planificación; y,*
- c) Acuerdos que impliquen participación en mancomunidades o consorcios.*

*Una vez aprobados se dispondrá su publicación y difusión a fin de asegurar que puedan ser conocidos por toda la población de la parroquia”.*

### **5.3 Temas de Procedimiento Parlamentario que deben Reglamentarse**

De manera muy breve realizaremos una revisión de algunos temas que deberían reglamentarse para ordenar las deliberaciones, entre ellos:

- El uso de la palabra y duración de las intervenciones, le corresponde al ejecutivo del GAD parroquial dirigir las sesiones y conceder el uso de la palabra en el orden que le soliciten, suspender el uso de la palabra si es necesario cuando el interviniente no se remita al tema objeto de debate. Es importante que se establezca el tiempo de las intervenciones, normalmente se conceden dos, no se trata de restringir el uso de la palabra más bien de lograr concreciones sin dilatar innecesariamente las deliberaciones. Puede suceder que un integrante de la Junta Parroquial sea aludido, entonces puede el que dirige la sesión a solicitud del aludido conceder la palabra para que pueda ejercer el derecho a la defensa, penosamente a veces no logramos entender que se debe ser duro y enérgico con los problemas y no con las personas.
- De las mociones. Una moción para que sea sometida a debate y decisión debe ser calificada, es decir contar con el apoyo. Las mociones deben ser motivadas, claras y concretas, pero fundamentalmente apegadas a derecho estas podrá ser modificadas con la aceptación del proponente. La presidenta o presidente declarará concluido el debate en el momento que considere que ha sido suficientemente analizado el tema y mandará a recibir la votación.
- Normas de participación social y ciudadana. Es fundamental y obligatorio garantizar la participación ciudadana, las Juntas Parroquiales deben reglamentar el recibimiento de las Comisiones Generales y la Silla Vacía.
- Reconsideración. Cualquier vocal de la Junta Parroquial podrá proponer en el curso de la misma sesión o en la siguiente, la reconsideración del acto decisorio o de una parte del mismo. La moción de reconsideración se someterá a votación en la misma sesión o en la sesión siguiente, conforme a la petición del proponente. Para aprobarla se requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los concurrentes.
- Punto de orden. Cuando un integrante del GAD parroquial estime que están violando normas legales o reglamentarias en el trámite de una sesión podrá formular punto de orden para que se rectifique el procedimiento. Para ser aceptado deberá ser concreto y referirse a la disposición que estime violada.

- La conformación de comisiones, que son las encargadas de emitir conclusiones y recomendaciones que serán consideradas como base para la discusión y aprobación de sus decisiones.
- Clases de Comisiones, pueden ser especiales u ocasionales; y técnicas, tendrán el carácter de permanente, la comisión de mesa, de planificación y presupuesto y, la de igualdad y género.

## **CAPÍTULO 6**

### **LA CONTRACION PÚBLICA**

Podemos catalogar a la contratación pública como un elemento fundamental en el desarrollo económico de un país, ciudad o región, introduce recursos en la sociedad mediante la contratación y resuelve carencias en lo referente a infraestructura y servicios, que mejoran la calidad de vida.

Antes del surgimiento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP), en 2008, la contratación pública en Ecuador estaba regida por la Ley de Contratación Pública que data del año 1990, esta ley estaba propensa a manejos inadecuados en la contratación de bienes y servicios, por la falta de transparencia en la selección de las personas o empresas contratadas, falta de planificación, improvisación, entre otras cosas que entorpecían de manera drástica la demanda de bienes, servicios y la realización de obras fundamentales que requería el estado.

La normativa vigente contempla, registros minuciosos de los proveedores, los cuales deben demostrar su experticia en el campo de los servicios que ofertan, y la calidad en los productos que proveen, factor importante es la creación de un portal web para el registro y calificación de los aspirantes a proveedores del estado.

La Contratación Pública, merece ser tratada en la Agenda que proponemos como ayuda para la gestión de los GADs parroquiales, realizaremos una mirada rápida de algunos de los temas que son recurrentes en la administración, para este objetivo repasaremos la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, con sus respectiva reforma de octubre de 2013.

A diferencia de lo que sucedía en el pasado de la contratación pública en Ecuador, donde existían leyes dispersas y poco claras, hoy contamos con un Sistema Nacional de contratación pública.

*Artículo 7 “El Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) es el conjunto de principios, normas procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las entidades contratantes”. (Asamblea Constituyente , 2008)*

El concepto de sistema que se incorpora es importante, pues se trata de componentes que se relacionan y además permiten su mejoramiento continuo.

En el artículo 9 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se establecen los objetivos del Sistema Nacional de Contratación pública, los mismos que buscan garantizar la calidad del gasto público, la ejecución de los contratos, evitar la discrecionalidad garantizando la transparencia, dinamizar la economía y la producción, promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas, agilizar, simplificar y adecuar los procesos, incentivar y garantizar la participación de proveedores confiables. (LOSNC) (Asamblea Constituyente , 2008)

Se establecen objetivos que pretenden lograr una distribución equitativa y justa de la riqueza que genera la contratación pública, garantizando transparencia en los procesos

**a. La contratación para la ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios**

El GAD parroquial al ser una entidad que integra el Régimen Seccional Autónomo tiene que sujetarse a los principios y normas que establece la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que regula los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras, y prestación de servicios incluidos los de consultoría.

El GAD parroquial una vez que elabore el Plan Anual de Contratación con el presupuesto correspondiente, de conformidad a la planificación plurianual, deberá obligatoriamente publicarlo en la página Web de la institución dentro de los quince días del mes de enero de cada año. El ejecutivo del GAD parroquial antes de iniciar un procedimiento precontractual, deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, aprobados por las instancias correspondientes y previamente a la convocatoria, con la respectiva certificación de disponibilidad presupuestaria.

Para incentivar y promover la participación local y nacional, en los pliegos se establecerán criterios de valoración que apliquen políticas afirmativas que beneficien a los actores de la economía popular y solidaria, además se consignará toda la información técnica, económica y legal, que son públicos y su acceso gratuito para cualquier persona a través del portal del SERCOP.

Los interesados podrán realizar preguntas y solicitar aclaraciones, es importante tener presente que los modelos y formatos de documentos pre contractual y contractual tienen el carácter de obligatorios, serán elaborados y oficializados por el SERCOP.

Una vez, culminado el proceso de selección el ejecutivo del GAD parroquial adjudicará el contrato, al oferente cuya propuesta represente el mejor costo, pero puede también declarar desierto el procedimiento de manera total o parcial antes de resolver la adjudicación, por no haberse presentado oferta alguna; por haber sido inhabilitadas las ofertas presentadas, por incumplimiento de las condiciones o requerimientos establecidos en los pliegos; por no celebrarse el contrato por causas imputables al adjudicatario, siempre que no sea posible adjudicar el contrato a otro oferente; y, por considerarse inconvenientes para los intereses nacionales o institucionales todas las ofertas o la única presentada. (Art.33 LOSNCP) (Asamblea Constituyente , 2008).

El presidente del GAD parroquial podrá declarar cancelado el procedimiento, sin que dé lugar a ningún tipo de reparación o indemnización, en cualquier momento entre la convocatoria y 24 horas antes de la fecha de presentación de las ofertas, mediante acto administrativo motivado, en los siguientes casos:

1. *De no persistir la necesidad, en cuyo caso se archivará el expediente;*
2. *Cuando sea necesario introducir una reforma sustancial que cambie el objeto de la contratación; en cuyo caso se deberá convocar a un nuevo procedimiento; y,*
3. *Por violación sustancial de un procedimiento precontractual. (Artículo 34 LOSNCP) (Asamblea Constituyente , 2008).*

*“Si el adjudicatario o los adjudicatarios no celebraren el contrato por causas que les sean imputables, la máxima autoridad de la entidad, declarará fallido al oferente o a los oferentes y notificará de esta condición al SERCOP. El adjudicatario fallido será inhabilitado del RUP por el plazo de tres 3 años.(...)”*

Con la declaratoria de adjudicatario fallido, la máxima autoridad o su delegado, adjudicará el contrato al siguiente oferente según un orden de prelación. (Artículo 35 LOSNCP) (Asamblea Constituyente , 2008).

En la contratación Publica existen etapas en los procedimientos, como hemos mencionado una de estas es la de preparación, en la que se elaboran todos los estudios

que motivan la contratación de la adquisición de bienes, servicios y obras, contenidos en el Plan Anual de Contratación Pública; luego tenemos la etapa precontractual en la que para evitar caer en discrecionalidades o subjetividades se debe establecer el proceso de selección para calificar a la mejor oferta que cumpla con los requerimientos del estudio; tenemos luego la etapa contractual en la que se elaboran los contratos y se ejecuta lo contratado; y finalmente existe una etapa denominada post contractual que sirve para evaluar y mejorar el proceso.

#### **b. La contratación de Consultoría**

En Ecuador existía una ley de Consultoría que en cuarenta y cuatro artículos regulaba lo relacionado a este tema convirtiéndose en las bases que permitieron mejorar en sus contenidos en la LOSNCP

La consultoría es la contratación a la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, facultada para proveer servicios de consultoría, de conformidad con Ley.

*Artículo 6 numeral 8. Consultoría: Se refiere a la prestación de servicios profesionales especializados no normalizados, que tengan por objeto identificar, auditar, planificar, elaborar o evaluar estudios y proyectos de desarrollo, en sus niveles de pre factibilidad, factibilidad, diseño u operación. Comprende, además, la supervisión, fiscalización, auditoría y evaluación de proyectos ex ante y ex post, el desarrollo de software o programas informáticos así como los servicios de asesoría y asistencia técnica, consultoría legal que no constituya parte del régimen especial indicado en el número 4 del artículo 2, elaboración de estudios económicos, financieros, de organización, administración, auditoría e investigación. (Asamblea Constituyente , 2008)*

La celebración de contratos de consultoría se sujetará a las disposiciones del artículo 40 de la LOSNCP:

1. *Contratación directa: cuando el presupuesto referencial del contrato sea inferior o igual al valor que resultare de multiplicar el coeficiente 0,000002 por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico. La selección, calificación, negociación y adjudicación la realizará la máxima autoridad de la entidad contratante;*
2. *Contratación mediante lista corta: cuando el presupuesto referencial del contrato supere el fijado en el número anterior y sea inferior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente*

*0,000015 por el monto del presupuesto inicial del Estado correspondiente al ejercicio económico; y,*

3. *Contratación mediante concurso público: cuando el presupuesto referencial del contrato sea igual o superior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico. (Asamblea Constituyente , 2008)*

Los servicios de consultoría serán seleccionados sobre la base de criterios de calidad y costo, para proceder a la contratación se establecen las etapas de calificación, selección, negociación y adjudicación.

La calificación de la calidad de las propuestas de consultoría, se realizará sobre la base de lo establecido en los pliegos respectivos, considerando, la capacidad técnica y administrativa disponible; antecedentes y experiencia demostrables en ejecución de proyectos similares y del personal que será asignado a la ejecución del contrato; plan de trabajo, metodología propuesta y conocimiento probado de las condiciones generales, locales y particulares del proyecto materia de la consultoría; disponibilidad de los recursos, instrumentos y equipos necesarios para la realización de la consultoría; y cuando intervengan empresas nacionales en asocio con empresas extranjeras, se tomarán en consideración, adicionalmente, los procedimientos y metodologías que ofrezca la consultoría extranjera para hacer efectiva una adecuada transferencia de tecnología, así como la mayor y mejor utilización de la capacidad técnica de profesionales ecuatorianos.

La valoración de la capacidad, experiencia, equipo es importante para evitar contratos como en el pasado con empresas fantasmas, contratos que no se ejecutaban y que retardaban la atención oportuna de las demandas ciudadanas.

Calificadas las ofertas técnicas, se procederá a la apertura de las ofertas económicas, sin que en ningún caso el costo tenga un porcentaje de incidencia superior al veinte (20%) por ciento, con relación al total de la calificación de la oferta. No siempre lo más barato es lo mejor de tal manera que la oferta técnica debe ser bien valorada para garantizar la calidad de la obra pública.

Con el oferente que logre el mayor puntaje ponderado de la oferta técnica y económica, se procederá a la negociación de los términos técnicos y contractuales y a los ajustes económicos que se deriven de tal negociación. De no existir acuerdo, las negociaciones se darán por terminadas pudiendo iniciar las negociaciones con el consultor calificado en el siguiente lugar. (Artículo 41 LOSNCP). (Asamblea Constituyente , 2008)

Para la realización de concursos públicos y contratación por lista corta, el GAD parroquial conformará, una comisión técnica que tome a su cargo y responsabilidad el llevar adelante los procesos previstos para cada concurso, la que deberá actuar de conformidad con los pliegos aprobados para el efecto. Esta Comisión debe realizar la evaluación de la oferta que debe ser integra de conformidad a los pliegos y que culminara con el respectivo informe de la resolución de adjudicación de ser el caso o con la explicación de los motivos por los que se recomienda dejar desierto el procedimiento y de ser el caso los conflictos de intereses detectados.

#### **c. Compra por catálogo, Subasta inversa, Licitación, Cotización y Menor Cuantía**

El SERCOP creará un catálogo electrónico de bienes y servicios normalizados disponible en el portal web de la institución, desde el cual el GAD parroquial podrá realizar sus adquisiciones de bienes y servicios en forma directa. Solo en caso de que el bien o servicio requerido no se encuentre catalogado se podrá realizar otros procedimientos como subastas inversa en las cuales los proveedores de bienes y servicios equivalentes, pujan hacia la baja el precio ofertado, en acto público o por medios electrónicos a través del Portal Institucional donde además serán publicados los resultados para que se realicen las auditorías correspondientes. Sin embargo puede suceder que exista una sola oferta técnica calificada o un solo proveedor habilitado se negociara en una sola sesión para tratar de mejorar la oferta y se contratara.

#### **La licitación**

Pensar en procesos de licitación y cotización hace años atrás para los Gobiernos Parroquiales resultaba poco imaginable por sus escasos recursos, sin embargo en la actualidad es muy común debido al acceso a créditos del Banco del Estado y a las asignaciones directas que reciben del Estado Central.

*Artículo 48 .- “Es un procedimiento de contratación que se utilizará, en los siguientes casos:*

*1. Si fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos o en el caso que una vez aplicados dichos procedimientos, éstos hubiesen sido declarados desiertos; siempre que el presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del Presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico;*

*2. Para contratar la adquisición de bienes o servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría, cuyo presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del Presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; y,*

*3. Para contratar la ejecución de obras, cuando su presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00003 por el monto del Presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico”. (Asamblea Constituyente , 2008)*

Las licitaciones deben ser como todos los procesos de contratación pública procesos que garanticen eficiencia económica; transparencia brindando información que sea asequible a la población; exentas de discrecionalidad y que garantice la participación de todos en igualdad de oportunidades evitando prácticas ilegales, ilegítimas y que se contrapongan a la ética. La Licitación es un proceso complejo y largo que requiere que se hagan los procedimientos bien para evitar retrasar la ejecución de la obra pública.

## **Cotización**

*Artículo 50.- Este procedimiento, se utilizará en cualquiera de los siguientes:*

*1. Si fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos previstos en el Capítulo I de este Título o en el caso que una vez aplicados dichos procedimientos, éstos hubiesen sido declarados desiertos; siempre que el presupuesto referencial oscile entre 0,000002 y 0,000015 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico;*

*2. La contratación para la ejecución de obras, cuyo presupuesto referencial oscile entre 0,000007 y 0,00003 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; y,*

*3. La contratación para la adquisición de bienes y servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría, cuyo presupuesto referencial oscile entre 0,000002 y 0,000015 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.*

*En cualquiera de los casos previstos en los numerales, se invitara a presentar ofertas a todos los proveedores inscritos en el Registro Único de Proveedores.*

*Los pliegos serán aprobados por la máxima autoridad o el funcionario competente de la entidad contratante y se adecuaran a los modelos obligatorios emitidos por el SERCOP en su calidad de organismo nacional responsable de la contratación pública. (Asamblea Constituyente , 2008).*

El proceso precontractual de la cotización es muy similar al de licitación, es un proceso al que se aplican las contrataciones de bienes y servicios no normalizados, o que siendo normalizados su proceso dinámico no tuvo éxito, y a la ejecución de obras.

### **Menor cuantía**

Se podrá contratar bajo este sistema en cualquiera de los siguientes casos:

*“Art.51-. Las contrataciones de bienes y servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría cuyo presupuesto referencial sea inferior al 0,000002 del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico;*

*2. Las contrataciones de obras, cuyo presupuesto referencial sea inferior al 0,000007 del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico;*

*3. Si fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos previstos en el Capítulo II de este Título o, en el caso que una vez aplicados dichos procedimientos, éstos hubiesen sido declarados desiertos; siempre que el presupuesto referencial sea inferior al 0,000002 del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.*

*En los casos de los numerales 1 y 3 se podrá contratar directamente; para el efecto, se contará con al menos tres proformas, salvo el caso de manifiesta imposibilidad.*

*En el caso previsto en el numeral 2 se adjudicará el contrato a un proveedor registrado en el RUP escogido por sorteo público de entre los interesados en participar en dicha contratación. Aquellos proveedores que a la fecha de la publicación del procedimiento mantuvieran vigentes contratos de ejecución de obra, adjudicados a través del procedimiento de menor cuantía, cuyos montos individuales o acumulados igualaren o superaren el coeficiente establecido en el numeral 2 de este artículo, no podrán participar en procedimiento de menor cuantía de obras alguno hasta que hayan suscrito formalmente la recepción provisional de el o los contratos vigentes.*

*Si por efectos de la entrega recepción de uno o varios contratos el monto por ejecutar por otros contratos fuere inferior al coeficiente antes indicado, el proveedor será invitado y podrá participar en los procedimientos de menor cuantía de obras". (Asamblea Constituyente , 2008)*

Con la finalidad de promover el trabajo a nivel local en las contrataciones de bienes y servicios que se adquieren por procedimientos de cotización y menor cuantía, excepto los servicios de consultoría, se privilegiará la contratación con micro y pequeñas empresas, artesanos o profesionales, y sectores de la economía popular y solidaria, de manera individual o asociativa, preferentemente domiciliados en la circunscripción territorial en que se ejecutará el contrato.

#### **d. Procedimientos especiales, contratación integral por precio**

Este contrato requiere de resolución razonada de la máxima autoridad del GAD, siempre que se cumplan de forma conjunta los siguientes cuatro requisitos:

1. Si, resulta más ventajosa esta modalidad con respecto a la contratación por precios unitarios;
2. Si se tratare de la ejecución de proyectos de infraestructura en los que fuere evidente el beneficio de consolidar en un solo contratista todos los servicios de provisión de equipo, construcción y puesta en operación;
3. Si el presupuesto referencial de dicha contratación sobrepasa el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,1% por el monto del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; y
4. Que la Entidad Contratante cuente con los estudios completos, definitivos y actualizados

*Se prohíbe en esta clase de contratos la celebración de contratos complementarios, la inclusión de fórmulas de reajustes de precios o cualquier otro mecanismo de variación de precios. El plazo de ejecución no será sujeto a modificaciones salvo exclusivamente en los casos de fuerza mayor o caso fortuito. (Asamblea Constituyente , 2008)*

La selección del contratista para la celebración de este tipo de contratos, se realizará por el procedimiento de licitación. Los oferentes en la oferta presentarán el cronograma de la provisión, instalación y funcionamiento de los bienes y equipos; así como la puesta en operación del proyecto contratado. Los pliegos contendrán criterios de valoración para incentivar el empleo de materiales, insumos, equipo y mano de obra de origen local o nacional.

En esta modalidad todos los componentes del proyecto deben contratarse bajo la modalidad de contrato integral por precio fijo. La terminación por mutuo acuerdo de estos contratos procederá exclusivamente por causas de fuerza mayor o caso fortuito aducidas por el contratista y aceptadas por la Entidad Contratante; o señaladas por esta última. No se admitirán como causales de terminación por mutuo acuerdo circunstancias imprevistas, técnicas o económicas.

**e. Contratación en situación de emergencia.**

Son aquellas generadas por acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional. Una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva.

Para atender las situaciones de emergencia previamente a iniciarse el procedimiento, la máxima autoridad de la entidad deberá emitir resolución motivada que declare la emergencia, para justificar la contratación. Dicha resolución se publicará en el Portal Institucional. La entidad podrá contratar de manera directa, y bajo responsabilidad de la máxima autoridad, las obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría, que se requieran de manera estricta para superar la situación de emergencia.

En todos los casos, una vez superada la situación de emergencia, la máxima autoridad de la Entidad Contratante publicará en el Portal Institucional un informe que detalle las contrataciones realizadas y el presupuesto empleado, con indicación de los resultados obtenidos.

En estas contrataciones por situación de emergencia es fundamental evitar la excesiva discrecionalidad que atentaría a los objetivos que persigue la ley la transparencia y la igualdad de oportunidades.

## **f. Adquisición y Arrendamiento de Bienes Inmuebles**

Cuando el GAD parroquial en su planificación tiene previsto construir alguna obra o proyecto que requiera de la compra de un bien inmueble, debe recurrir obligatoriamente ante la máxima autoridad del GAD municipal para que proceda a la declaratoria de utilidad pública o de interés social de acuerdo con la Ley, declaratoria que se pondrá en conocimiento del concejo cantonal. Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública o de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, hasta por el lapso máximo de noventa (90) días; sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble. El precio que se convenga no podrá exceder del diez (10%) por ciento sobre el avalúo, realizado por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad que considerará los precios comerciales actualizados de la zona., los mismos que constan en las respectivas ordenanzas que cada bienio deben actualizarse. Se podrá impugnar el precio más no el acto administrativo, en vía administrativa. El acuerdo y la correspondiente transferencia de dominio, se formalizarán en la respectiva escritura pública, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad

En el supuesto de que no sea posible un acuerdo directo se procederá al juicio de expropiación conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil. El juez en su resolución está obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad, sin perjuicio de que el propietario inicie las acciones que le franquea la Ley respecto de un eventual daño emergente.

Está claro que el GAD parroquial, no puede comprar un bien inmueble por más acuerdo que exista, si no cumple obligatoriamente el proceso establecido, entre los requisitos es fundamental la justificación técnica y que en la planificación se establezca el objeto para el que se desea adquirir el bien inmueble.

Para la transferencia de dominio de bienes inmuebles entre entidades del sector público, siempre y cuando llegaren a un acuerdo sobre aquella, no se requerirá de declaratoria de utilidad pública o interés social ni, en el caso de donación, de insinuación judicial. Se la podrá realizar por compraventa, permuta, donación, compensación de cuentas, traslado de partidas presupuestarias o de activos.

*Los contratos de arrendamiento tanto para el caso en que el Estado o una institución pública tengan la calidad de arrendadora como arrendataria se sujetará a las normas previstas en el Reglamento de esta Ley. (Art 58 LOSNCP). (Asamblea Constituyente , 2008)*

#### **g. Requisitos y formas de los contratos, garantías**

Los requisitos que deben cumplirse para la celebración de los contratos, son: la competencia del órgano de contratación; la capacidad del adjudicatario; la existencia de disponibilidad presupuestaria y de los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de las obligaciones; y, la formalización del contrato, observando el debido proceso y los requisitos constantes en la LOSNCP y su Reglamento.

Las contrataciones que se realicen por el sistema de catálogo se formalizarán con la orden de compra y el acta de entrega. Las contrataciones de menor cuantía se instrumentarán con la factura correspondiente, sin perjuicio de que se puedan elaborar documentos que contengan las obligaciones particulares que asuman las partes. Los demás contratos se otorgarán por documento suscrito entre las partes sin necesidad de escritura pública. Para la suscripción del contrato, será requisito previo la rendición de las garantías correspondientes. Algunos contratos por mandato legal requieren se formalicen con escritura pública.

A más de las cláusulas generales y comunes en la celebración de un contrato se establecerán obligatoriamente cláusulas de multas, así como una relacionada con el plazo en que la entidad deberá proceder al pago del anticipo, en caso de haberlo; el que no podrá exceder del término de treinta días.

Para corregir errores manifiestos que se hubieren producido de buena fe en las cláusulas contractuales, las entidades podrán celebrar contratos modificatorios que enmienden los errores encontrados.

#### **Garantías**

Los contratistas podrán rendir cualquiera de las siguientes garantías:

*“1. Garantía incondicional, irrevocable y de cobro inmediato, otorgada por un banco o institución financiera establecidos en el país o por intermedio de ellos;*

2. *Fianza instrumentada en una póliza de seguros, incondicional e irrevocable, de cobro inmediato, emitida por una compañía de seguros establecida en el país;*

3. *Primera hipoteca de bienes raíces, siempre que el monto de la garantía no exceda del sesenta (60%) por ciento del valor del inmueble hipotecado, según el correspondiente avalúo catastral correspondiente;*

4. *Depósitos de bonos del Estado, de las municipalidades y de otras instituciones del Estado, certificaciones de la Tesorería General de la Nación, cédulas hipotecarias, bonos de prenda, Notas de crédito otorgadas por el Servicio de Rentas Internas, o valores fiduciarios que hayan sido calificados por el Directorio del Banco Central del Ecuador. Su valor se computará de acuerdo con su cotización en las bolsas de valores del país, al momento de constituir la garantía. Los intereses que produzcan pertenecerán al proveedor; y,*

5. *Certificados de depósito a plazo, emitidos por una institución financiera establecida en el país, endosados por valor en garantía a la orden de la Entidad Contratante y cuyo plazo de vigencia sea mayor al estimado para la ejecución del contrato". (Art 58 LOSNCP). (Asamblea Constituyente , 2008)*

No se exigirán las garantías establecidas por la presente Ley para los contratos los que celebren el Estado con entidades del sector público. Para hacer efectiva la garantía, la Entidad Contratante tendrá preferencia sobre cualquier otro acreedor, sea cual fuere la naturaleza del mismo y el título en que se funde su pretensión.

La garantía busca dar seguridad y protección a favor en este caso del Estado, convirtiéndose en una protección frente a un peligro o riesgo de incumplimiento.

#### **h. Terminación de los contratos**

*Los contratos terminan:*

1. *Por cumplimiento de las obligaciones contractuales;*
2. *Por mutuo acuerdo de las partes;*
3. *Por sentencia o laudo ejecutoriados que declaren la nulidad del contrato o la resolución del mismo a pedido del contratista;*
4. *Por declaración unilateral del contratante, en caso de incumplimiento del contratista; y,*

5. *Por muerte del contratista o por disolución de la persona jurídica contratista que no se origine en decisión interna voluntaria de los órganos competentes de tal persona jurídica* “(Artículo 92 LOSNCP) (Asamblea Constituyente , 2008)

La Entidad Contratante podrá declarar terminada anticipada y unilateralmente los contratos a que se refiere esta Ley, por incumplimiento del contratista; por quiebra o insolvencia del contratista; si el valor de las multas supera el monto de la garantía de fiel cumplimiento del contrato; por suspensión de los trabajos por decisión del contratista, por más de sesenta 60 días, sin que medie fuerza mayor o caso fortuito; por haberse celebrado contratos contra expresa prohibición de esta Ley; en los demás casos estipulados en el contrato, de acuerdo con su naturaleza; y, cuando, ante circunstancias técnicas o económicas imprevistas o de caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobadas, el contratista no hubiere accedido a terminar de mutuo acuerdo el contrato. En este caso, no se ejecutará la garantía de fiel cumplimiento del contrato ni se inscribirá al contratista como incumplido. (Art.94 LOSNCP) (Asamblea Constituyente , 2008)

Antes de proceder a la terminación unilateral, la Entidad Contratante notificará al contratista, con la anticipación de diez días término, sobre su decisión de terminarlo unilateralmente. La notificación señalará específicamente el incumplimiento o mora en que ha incurrido el contratista.

El contrato puede también darse por terminado por causas imputables a la entidad contratante, de ser así el contratista podrá demandar la resolución del contrato, por incumplimiento de las obligaciones contractuales por más de sesenta 60 días; Por la suspensión de los trabajos por más de sesenta 60 días, dispuestos por la entidad sin que medie fuerza mayor o caso fortuito; también cuando los diseños definitivos sean técnicamente inejecutables o no se hubieren solucionado defectos de ellos, en este caso, la Entidad Contratante iniciará las acciones legales que correspondan en contra de los consultores por cuya culpa no se pueda ejecutar el objeto de la contratación; y, cuando, ante circunstancias técnicas o económicas imprevistas o de caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobadas, la Entidad Contratante no hubiere accedido a terminar de mutuo acuerdo el contrato.(Artículo 96 LOSNCP) (Asamblea Constituyente , 2008)

## **CAPITULO 7**

### **GOBERNABILIDAD LOCAL Y GOBERNANZA**

## 7.1 Gobernabilidad

En este tema trataremos de hacer brevemente un análisis de la incidencia de las Juntas Parroquiales en el mejoramiento de la gobernabilidad, término que se ha convertido en el invitado ineludible en cualquier análisis del fortalecimiento de la democracia.

La gobernabilidad, se centra en la creación y consolidación de la capacidad de gobernar del gobierno, es decir pueden existir gobiernos que duran, pero no gobiernan por la capacidad limitada de su gestión en la atención a las demandas ciudadanas. (Valles, 2007, pág. 425-437). Cuando se habla de gobernabilidad mucho se le adorna con cualidades como la eficiencia, transparencia, manejo económico responsable, gestión adecuada en la prestación de servicios, buena relación con la ciudadanía, rendición de cuentas entre otras. Tiene un sesgo donde se privilegia la acción gubernamental; es decir, la capacidad del gobierno para decidir las cuestiones fundamentales que le permitan mantener el equilibrio en las relaciones sociales, es una correspondencia que va del gobierno a la sociedad.

La Gobernabilidad genera mayores niveles de democracia y bienestar, dado que por medio del ejercicio de la democracia se canalizarán de mejor forma las demandas ciudadanas y las políticas públicas se verán reflejadas en términos de generación del buen vivir. Un gobierno que logra alta gobernabilidad será un mejor moderador de las relaciones de gobernanza, de tal manera que la gobernabilidad es de alguna manera una condición para promover una gobernanza democrática.

Las causas de la aparición de la gobernabilidad, según autores como Jean Leca serían las siguientes: 1. La crisis del modelo de estado interventor. 2. Los efectos de la globalización. 3. La crisis del estado-nación. 4. Los desequilibrios sociales transversales y territoriales. 5. El pluralismo social, étnico y religioso. 6. La crisis de valores, filosóficos y políticos.

Entre los criterios que permiten evaluar la gobernabilidad se pueden mencionar los siguientes: 1) El grado de legitimidad, 2) La representatividad, 3) La responsabilidad ante el ciudadano y 4) La eficacia de la gobernabilidad.

Podemos finalizar esta parte conceptual coincidiendo con el tratadista Camou que plantea una definición amplia de gobernabilidad rescatando su carácter multidimensional y relacional. Así la gobernabilidad debe ser entendida como *“un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz”* (Camou, 2001, pág. 37).

Era importante dedicar unas líneas al conocimiento de la gobernabilidad para entender sus contenidos en la realidad de nuestro país, donde se han logrado serias transformaciones producto de la crisis del sistema político que generó una desinstitucionalización de las formas de representación formal del estado, el país se estaba inmerso en un escenario de grandes movilizaciones, levantamientos indígenas, inestabilidad democrática y financiera, con el agravante crecimiento de la pobreza y migración; las medidas de ajuste y reajuste no ayudaron en nada por el contrario acumularon más los problemas, las demandas ciudadanas no fueron adecuadamente procesadas, provocando un ambiente de ingobernabilidad.

La crisis vivida en la década de los noventa concentró el poder en todas sus expresiones en pocas manos, las políticas neoliberales hicieron más pobres a los pobres, más dependientes y como consecuencia lógica con menos oportunidades para lograr su desarrollo, al mismo tiempo por su parte los consejos provinciales y municipios atomizaron sus competencias, existía una duplicidad de esfuerzos una superposición de actividades que desgastó reitero la credibilidad en las instituciones del Estado.

El escenario descrito generó algunos cambios y conquistas sociales, que trataban de dar respuesta a los desequilibrios económicos y exclusión existente, varias reformas políticas y administrativas se han realizado en Ecuador en los últimos años para acercar el estado a la ciudadanía a través del fortalecimiento de los gobiernos locales, entre ellos las Juntas Parroquiales que restauran el tejido social, las formas de concebir la democracia y la participación, en su calidad de gobierno de cercanía permite que los problemas y sus soluciones sean priorizados bajo concepto de inclusión y justicia social.

A partir de la denominada revolución ciudadana se logran cambios muy profundos, bajo el lema de dejar el pasado atrás, el sistema político recobra fuerza y se institucionaliza, existe un proceso que crea un apropiamiento ciudadano que da valor a los cambios generando estabilidad. Los desafíos a partir de la vigencia de la Constitución de 2008 son

mayores, el reto sigue ahí en construcción, exige generar toda una arquitectura jurídica, económica social y solidaria, de participación y de rediseños de las instituciones.

El estudio de la gobernabilidad ha motivado, en los últimos años especial interés en Ecuador por las nuevas estructuras sobre las cuales se intenta edificar un nuevo Estado, una de estas reformas constituye la modificación de la estructura y organización territorial que implica, a su vez, nuevas formas de accionar público y de gobernabilidad local.

Para mejorar el sistema institucional de la Juntas Parroquiales, ha sido necesario que los gobernantes parroquiales desarrollaran sus habilidades y conocimientos especialmente en las normas de la administración pública, en el área financiera, en temas de planificación y gerencia social, de esta forma es mucho más viable lograr una gobernabilidad democrática, acercando aquello que antes se reclamaba el “poder analizar”, el “poder decidir” y el “poder realizar” a la gente, la participación comunitaria y ciudadana en la decisión de los asuntos de su ámbito cotidiano, legitima la democracia.

## **7.2 Gobernanza**

Se entiende por gobernanza, arte o manera de gobernar para lograr desarrollo económico, social e institucional promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la Sociedad Civil.

La gobernanza, por su lado, es un concepto que emerge en la literatura de los estudios políticos después de los años 70. Según Aguilar (Aguilar, 2006, pág. 164), surge en un contexto caracterizado por el repliegue del estado, la privatización, desregulación y las reformas liberales como fórmulas de ajuste y adelgazamiento del estado, circunstancia que llevaría a la pérdida de capacidad de los gobiernos para dirigir la sociedad. Pasada esta crisis los estados y sus gobiernos se encuentran en un contexto de globalización, autonomía social, privatización del sector público, complejidad de la sociedad civil y mayor peso de los organismos internacionales. En la gobernanza el gobierno ya no es el centro sino que lo que rige es un sistema formado por una red de redes de actores. El sano equilibrio al que se refiere la gobernanza, significa que no sólo el Gobierno toma las decisiones y las lleva a cabo, sino que también la sociedad civil puede y debe participar en las determinaciones que la afectan.

En las Juntas Parroquiales es más viable pensar en lograr una buena gobernanza y de hecho muchas juntas parroquiales son modelos de gestión, la participación de los diversos actores en la toma de decisiones es la clave. Los presupuestos participativos se han convertido en verdaderas escuelas de aprendizaje donde los ciudadanos discuten y deciden su presupuesto, la formulación de políticas públicas, convirtiéndose en protagonistas de transformaciones sociales.

Nuestra Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 2008) en el artículo 100 garantiza la participación ciudadana que se ejerce para:

1. *Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.*
2. *Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo*
3. *Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos*
4. *Fortalecer la democracia con mecanismo permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social*
5. *Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.*

Las Juntas Parroquiales sin embargo requieren todo el apoyo de otras instituciones con la finalidad de capacitar a sus integrantes, de tal forma que puedan hacer un buen gobierno y una gobernanza que garanticen la implementación de políticas públicas para hacer efectivo el buen vivir.

### **7.3 AGENDA PARA LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS PARROQUIALES**

La palabra Agenda tiene varios significados pero el más generalizado es aquel que nos da la idea de algo que se debe hacer, algo que se debe tener presente, algo que se anota para no olvidar y que organiza una serie de actividades. Cuando nos referimos a la Agenda para los Gobiernos Autónomos Descentralizados queremos establecer una guía de ayuda y consulta para la ciudadanía en general y en especial para quienes tienen la oportunidad de ser parte de este nivel de gobierno.

Estar al frente, ser parte de un Gobierno Autónomo descentralizado parroquial representa una gran responsabilidad para fortalecer la democracia, sin embargo la débil capacidad para resolver los problemas que afectan a la ciudadanía, hacen que la legitimidad de

varios gobernantes se desgaste precipitadamente. Se hace imprescindible entonces la necesidad de formar una nueva clase de dirigentes que logren construir con sus vecinos una visión conjunta de largo plazo, ayudados de herramientas de gestión y guiados por principios éticos en la política desarrollen la capacidad de combinar el pensamiento sistémico y estratégico.

La transferencia de competencias exclusivas y algunas concurrentes, más la exigencia ciudadana de que se le provea de servicios públicos de calidad, exigen la formación de los servidores públicos, formación que lamentablemente no siempre está disponible y que a veces no cuenta siquiera con una guía.

La presente Agenda establece algunos contenidos que merecen ser revisados para un mejor entendimiento del Rol de las Juntas Parroquiales, a propósito hemos organizado el presente trabajo en siete capítulos comenzando por explicar el origen de la Junta Parroquial desde el inicio de la vida republicana y su evolución a través de los tiempos para entender su importancia en el desarrollo local y su fortalecimiento institucional.

*“Tanto el tema de los fines o misiones del Estado como el de la concreta organización de los servicios públicos para satisfacerlo, es absolutamente contingente y variable y está en función de las concepciones dominantes en relación con los respectivos papeles que la Sociedad y el Estado deben desempeñar”* (Garrido Falla, 1994, pág. 30). Sin duda El Derecho constitucional marca la vida de un estado y transforma los conceptos del derecho administrativo, nuestra historia como todas las historias ha tenido momentos buenos y malos para la democracia, en nuestras constituciones se evidencian las ideas dominantes de turno y la evolución de las instituciones democráticas entre ellas la Junta Parroquial, que comienza a tomar fuerza desde la constitución de 1998 como resultado de una grave crisis social, económica y política aprovechada por el movimiento indígena y rural que lograron incluir algunas reivindicaciones consideradas en la constitución de 1998, entre ellas el reconocimiento la Juntas Parroquiales como gobierno descentralizado, reconocimiento más de papel que en la práctica, no obstante a pesar de las limitaciones las Juntas Parroquiales nacieron como personas jurídicas de derecho público.

Las primeras Juntas Parroquiales fueron elegidas democráticamente y entraron en funciones huérfanas de una Ley y su respectivo reglamento, instrumentos que se lograron establecer en el camino y que sirvieron para aclarar dudas, pero sobre todo para

establecer el rol de la Junta Parroquial su funciones, su estructura orgánica, las atribuciones del ejecutivo, vocales y la importancia de la Asamblea Parroquial como el máximo organismo de planificación local.

La constitución del 2008 fortalece institucionalmente mucho más a la Junta Parroquial al concederle competencias claras y reconocerle como Gobierno Autónomo Descentralizado, institucionalización que se ve fortalecida con la vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

Una frase muy conocida dice “El que no conoce la historia está condenado a repetirla” Si no somos capaces de reflexionar en lo que ha sido nuestro pasado, no lograremos entender que nuestro presente y futuro está determinado por las acciones u omisiones cometidas en esas largas páginas.

En la presente Agenda lograr una comprensión de la Junta Parroquial como gobierno Autónomo Descentralizado a la luz de lo establecido en el COOTAD es fundamental. Analizar su naturaleza jurídica, funciones, competencias exclusivas, integración, atribuciones del ejecutivo y de los vocales, es un paso importante previo a los siguientes que en su conjunto hacen de esta Agenda una herramienta de ayuda y consulta.

El manejo de los recursos financieros y presupuesto, la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial y la participación ciudadana, el procedimiento parlamentario, la contratación pública y la gobernabilidad, son todos ellos temas de una Agenda obligatoria, no solo para los gobiernos autónomos descentralizados rurales sino que para todos los niveles de gobierno.

La descentralización es un tema que se construye a través del Consejo Nacional de Competencias, no hay competencia sin ley y sin los recursos necesarios dentro de un marco de planificación local que se articula con la planificación nacional. El Tratadista Agustín Gordillo refiriéndose a la descentralización manifiesta:

*“Pues bien, es obvio que las entidades descentralizadas del Estado son elementos útiles en la medida en que se auto administran, en la medida en que sirven para descongestionar a los órganos superiores del Estado, en la medida en que coadyuvan a una gestión más técnica y más directa de los asuntos del Estado; pero es igualmente evidente que no por ello podrán transformarse en pequeñas repúblicas dentro de un país, en organismos carentes de*

*supervisión y de control, que persigan individualmente los fines para los que fueron creados, con total desentendimiento de los fines generales de Estado. (Gordillo, 2015, pág. 490)*

Lo planteado por el tratadista es cierto en el caso ecuatoriano, la descentralización política, financiera y económica, tiene como columna vertebral al sistema de planificación nacional que establece los fines y objetivos generales de país.

Sin duda el sistema nacional de competencias ha mejorado los temas de la descentralización que ahora es progresiva y obligatoria, antes estaba reservada para pagar acuerdos políticos, era una descentralización a la carta que originaba mayores inequidades, que le hacía daño a la administración pública en su conjunto.

*“Si no se elige bien el tipo de descentralización con todas las medidas colaterales que requiere, si no se elige el tiempo o el grado oportuno de descentralización, etc., se corre el riesgo no sólo de frustrar la finalidad perseguida, sino incluso de agravar la situación, al arrojar al medio ambiente un ente burocrático, inerte, inepto, que llena nominalmente una función pero no la cumple o la cumple mal, desprestigiando con la experiencia concreta la bondad del proyecto que lo creó. Y todavía más, una vez creado y organizado el ente, será ya difícil corregirlo integralmente para transformado en lo que inicialmente debió ser”. (Gordillo, 2015, pág. 391).*

La presente Agenda de manera resumida aborda temas importantes, que no pueden bajo ninguna excusa dejar de ser analizados y cumplidos por los funcionarios publicos que tienen a su cargo la responsabilidad de la gestion de los gobiernos parroquiales.

La planificación se convierte en este proceso en la carta de navegación ineludible para lograr acuerdos de cogestión con la ciudadanía, por lo mismo la planificación debe ser participativa que genere el sentido de responsabilidad y solidaridad, que ayude a reducir la inequidades sociales sin caer en el paternalismo y que favorezca el control social. La planificación debe por lo mismo establecer fines de manera precisa, no vaga o generica. El Tratadista Agustin Gordillo en su tratado de Derecho Administrativo, en el tomo once denominado Marchas y Contramarchas en economia y derecho administravo al respecto manifiesta:

*“Desde luego, la indicación de los fines debe ser precisa, y no vaga o genérica: Por ello, “qué,” “cuánto,” “cuándo,” “cómo,” “con qué,” “dónde,” “quién,” son todas preguntas elementales en el proceso de planificación, cuyo análisis y concreta respuesta constituyen condiciones mínimas*

*de la seriedad técnica de las decisiones a adoptar. Esta concreción, que conduce a delimitar y especificar en el tiempo y en el espacio las acciones a realizar, debe eliminar toda vaguedad, toda especulación puramente teórica, toda declamación demagógica o populista de excelentes fines que se propicia conseguir pero no se ha pensado concretamente cómo lograr.” (Gordillo, 2015, pág. 243).*

La planificación que tiene resultados es aquella que logra el respaldo ciudadano, aquella capaz de generar cambios culturales que favorezcan a mejorar la calidad de vida en la sociedad. Pasar del ideario democrático a la práctica política obliga a las autoridades a profundizar el estudio de estos temas que dejamos planteados en la presente Agenda.

En mi caso personal he tenido el honor de presidir una Junta Parroquial cuando estas no tenían ninguna competencia, era un cargo honorífico, fui nombrado por elección democrática, cuando en la mayoría de los casos era el Alcalde quien designaba a los vocales de la Junta Parroquial, fueron años duros de lucha y de propuesta. Después años más tarde regresé nuevamente a presidir la Junta Parroquial de El Valle, una de las parroquias más pobladas de Cuenca, para entonces la Junta Parroquial ya era reconocida como parte del régimen seccional autónomo y su presencia como gobierno de cercanía comenzaba a darle presencia política en lo local.

Por la gran unidad y la identidad rural que desarrollamos, logramos tener gran incidencia en los cambios de la Constitución del 2008, que consagra a las Juntas Parroquiales como gobiernos locales con competencias claramente definidas, después el COOTAD ratifica lo logrado y le da más presencia al sector rural, al establecer que los Concejos cantonales están integrados por concejales o concejalas respetando la proporcionalidad urbana y rural, es decir se garantiza la presencia de concejales o concejalas rurales y también de concejeros provinciales electos de entre los presidentes de los gobiernos parroquiales rurales de cada provincia. Con este cambio se lograba tener voz y voto en las decisiones de los otros niveles de gobierno.

Durante este tiempo, recuerdo que quienes integrábamos las Juntas Parroquiales éramos huérfanos de apoyo en los temas de capacitación, y cuando las Universidades emprendían algún apoyo este se dirigía a profesionales, excluyendo a la mayoría. Luego por dos periodos he sido electo como concejal y la historia se repetía había que aprender cayéndose, en calidad de Concejal fui delegado por el Alcalde de Cuenca como

consejero provincial y miraba con asombro que la realidad se seguía replicando, alcaldes y representantes de los gobiernos parroquiales con poca incidencia en lo público más que por falta de voluntad por desconocimiento de muchos de los temas que planteamos en esta Agenda

De la experiencia vivida considero de gran importancia aportar con la presente Agenda que es un breve compendio de temas de obligatoria observación y cumplimiento.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## CONCLUSIONES

- Las Juntas Parroquiales como gobiernos de cercanía están en sus primeros pasos, han sido estos con seguridad los más complejos, en medio de incertidumbres y un sin número de interrogantes, no ha sido fácil pasar de ser un agregado de la gestión pública casi invisible a ser gestores de política pública. Entender su nuevo rol como gobiernos con competencias definidas en el marco de un sistema nacional de competencias, que busca una complementariedad entre los diversos niveles de gobierno, ha resultado complicado, no solo, para los gobiernos parroquiales también para los consejos provinciales y municipios.
- La lucha institucional por la sobrevivencia casi darwiniana de las Juntas Parroquiales, evoluciono con el régimen de competencias, pese a esto es necesario fortalecer algunas competencias concurrentes, para hacer más efectiva la solución a varias demandas ciudadanas.
- Es innegable la trascendencia de las Juntas Parroquiales como gobiernos de cercanía y el rol que han tenido en el desarrollo de sus territorios, sin embargo no se puede dejar de mirar muchas carencias que afectan su institucionalidad, algunas de ellas económicas, técnicas y otras propias de la gestión de gobierno.
- El manejo de los recursos financieros y el presupuesto, sigue siendo el talón de Aquiles de los Gobiernos parroquiales, por la falta de preparación del talento humano. El Presupuesto que reciben los Gobiernos Parroquiales no son los suficientes como para generar grandes proyectos, en algunos casos donde los presupuestos son mayores no se logran hacer obras de trascendencia, porque lamentablemente se reproducen algunos males de la política tradicional como el clientelismo. En buena hora los escenarios no son los mismos en el país, existen muy buenas prácticas de participación ciudadana y de gestión mancomunada del presupuesto.
- La planificación y el ordenamiento territorial comienzan a tener una mayor trascendencia, a pesar de que estos resultan ser temas nuevos para la población rural que ha crecido y expandido producto de la espontaneidad, con resultados negativos como la dificultad de accesos viales, construcción en zonas de riesgo,

ampliación de la frontera agrícola, ausencia del espacio público, dificultad para acceder a servicios de agua potable, alcantarillado, recolección de basura, energía eléctrica, transporte y otras carencias que afectan de forma directa a la calidad de vida de sus habitantes, superar estas dificultades requiere de un cambio en la forma de entender el territorios y sus vocaciones.

- La Participación ciudadana requiere mayores niveles de involucramiento que permitan darle el sentimiento de pertenencia a sus resoluciones, a pesar de las abundantes normas que regulan este tema se requiere pasar de la retórica y del papel a la práctica para lograr profundizar la democracia.
- Los temas relacionados con el procedimiento parlamentario, tienen en el COOTAD muchos vacíos que deben ser mejorados con la aprobación de reglamentos internos entre ellos el de sesiones para regular de mejor manera las resoluciones de la Junta y sus deliberaciones.
- La contratación pública, es una materia que requiere de muchos conocimientos para garantizar la adecuada ejecución de la obra pública, muchos procesos no logran sus objetivos porque los pliegos no han sido elaborados de manera técnica, se caen, se declaran desiertos, los procesos.
- La ruralidad del país es diversa, en ciertas regiones se puede mirar un mayor desarrollo institucional como resultado del apoyo económico y técnico de otros niveles de gobierno. El apoyo en temas de gobernabilidad y ayuda en la gestión es clave, lo público no requiere solo de buena voluntad, también exige conocimientos para evitar la improvisación. Es decir no se trata de inventarse la rueda, pero sí que quienes por su vocación o el azar ingresan a ser parte de cualquier nivel de gobierno al menos tengan conocimientos básicos de gestión pública.

## RECOMENDACIONES

- Se recomienda al Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales, gestionar la firma de convenios con instituciones públicas que permitan la capacitación continua a los miembros de los Gobiernos Parroquiales y al equipo de apoyo administrativo.
- Se recomienda la creación de una escuela de capacitación en temas de gerencia política y gobernabilidad local para fortalecer la gestión y la capacidad operativa de los integrantes de los gobiernos parroquiales
- Se recomienda a la Contraloría General del Estado, en su planificación anual de capacitación, considerar algunos módulos destinados de manera especial a los Gobiernos Parroquiales Rurales.
- Se recomienda a la Secretaría Nacional de Planificación, brindar toda la asesoría y capacitación a los integrantes de los Gobiernos Parroquiales, para que su gestión e inversión pública sea efectiva en la medida que logren contar con los respectivos Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, articulados al Plan Nacional del Buen Vivir
- Se recomienda a los integrantes de los Gobiernos Parroquiales Rurales profundizar la democracia a través de la participación ciudadana para aprovechar la inteligencia colectiva, en temas inclusive de aprendizaje y de visiones conjuntas a largo plazo.
- Se recomienda a los integrantes de los Gobiernos Parroquiales generar acuerdos y resoluciones que permitan reglamentar temas de su competencia para evitar caer en arbitrariedades o en el abuso de la discrecionalidad. .
- Se recomienda a la Academia preparar textos, manuales, guías, que sirvan como material de consulta y apoyo a la gestión de los gobiernos parroquiales, así como realizar una vinculación con la sociedad, atendiendo estas demandas de conocimiento y asesoría que requiere en especial este nivel de gobierno parroquial rural.

- Se recomienda elaborar una Agenda para los gobiernos seccionales Rurales, como una guía de los módulos básicos que se deben conocer para mejorar la gestión y conocimiento de los integrantes de este nivel de gobierno y de la ciudadanía en general.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Editorial de Cultura Económica.
- Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea, N. (2010). *CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION*. QUITO: Asamblea Nacional.
- Asamblea, N. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea, Nacional. (2009). *LEY ORGANICA DEL CONSEJO DE PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL*. Quito: Registro Oficial.
- Bedón, G. (2011). La descentralización y los GAd en el marco de la Constitución y el COOTAD: Del desmembramiento a la recuperación del Rol del Estado. *Ágora Política*, 9 - 15.
- Bejarano, G. N. (2001). *Reglamento a la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales*. Quito: Registro Oficial.
- Cáceres, E. (2005). *Incidencia Política: Participación y Ciudadanía*. Lima: InWent.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: IISUNAM.
- Constituyente, A. N. (2008). *CONSTITUCION*. Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente.
- Constituyente, Asamblea. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Montecristi: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Constituyente, Asamblea Nacional. (1945). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional Constituyente.
- Constituyente, Asamblea Nacional. (1967). *Constitución Política de la República de Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional Constituyente.
- Constituyente, Asamblea Nacional. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Riobamba: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Constituyente, Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Constituyente, Congreso. (1830). *Constitución Política de Ecuador*. Riobamba: Congreso Constituyente.
- Cuenca, C. C. (2001). *Ordenanza de Apoyo Municipal a las Juntas Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca*. Cuenca: Municipalidad de Cuenca.
- Domingo Gómez, A. G. (2012). Ordenamiento Territorial: Una aproximación conceptual y su aplicación al cantón Cuenca - Ecuador. *Universidad Verdad*, 29-88.

- Dromi, R. (1998). Tratado de Derecho Administrativo. En R. Dromi, *Tratado de Derecho Administrativo* (pág. 1014). Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Ecuador, C. N. (2000). *Reforma a la Ley de Elecciones*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ecuador, Congreso Nacional del. (2000). *Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ecuador, Congreso Nacional del. (2000). *Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ecuador, Convención Nacional del. (1861). *Constitución de la República*. Quito: Convención Nacional del Ecuador.
- Español, C. G. (1812). *Constitución Política de la Monarquía Española*. Cádiz: Imprenta Real.
- Estado, Banco del. (2014). *Rendición de Cuentas 2013*. Quito: Banco del Estado.
- Garrido Falla, F. (1994). El Concepto de Servicio Publico en el Derecho Español. *Revista de Administración Publica Universidad Computense de Madrid*, 30.
- Granja, N. (2012). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.
- Jéze, G. (2007). *Técnica Jurídica, servicio, función pública y sus servidores*. México: Editorial Jurídica Universitaria.
- León, J. (2 de Mayo de 2011). Entrevista a Jorge León. (Á. Política, Entrevistador)
- Noboa, G. (2001). *Reglamento a Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales*. Quito: Registro Oficial.
- Reece, B. (1983). *Manual de Procedimiento Parlamentario*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- Secaira, P. (2010). Derecho Administrativo Texto Guía. En P. Secaira, *Derecho Administrativo* (pág. 181). Loja: Universidad Técnica Particular de Loja.
- Senado, C. G. (1812). *Constitución Política de la Monarquía Española*. Cádiz: Imprenta Real.
- Valles, J. (2014). *Ciencia Política Una Introducción*. Barcelona: Ariel.