



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA
La Universidad Católica de Loja

ÁREA SOCIOHUMANÍSTICA

TITULACIÓN DE MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Las nuevas competencias del Ilustre Municipio del cantón Cuenca

TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

Autora: Zhindón Argoti, María Susana

Director: Jiménez Larriva, Paúl Esteban, Dr.

CENTRO UNIVERSITARIO CUENCA

2014



Esta versión digital, ha sido acreditada bajo la licencia Creative Commons 4.0, CC BY-NY-SA: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual; la cual permite copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, mientras se reconozca la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se permiten obras derivadas, siempre que mantenga la misma licencia al ser divulgada. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

Abril, 2015

APROBACIÓN DEL DIRECTOR DE TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

Doctor

Paúl Esteban Jiménez Larriva

DOCENTE DE LA TITULACIÓN

De mi consideración:

El presente trabajo de fin de maestría, denominado “las nuevas competencias del Ilustre Municipio del cantón Cuenca” realizado por: **Zhindón Argoti María Susana**, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Cuenca, julio de 2014

(f) Dr. Paúl Esteban Jiménez Larriva

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

Yo, **Zhindón Argoti María Susana**, declaro ser autora del presente trabajo de fin de maestría: las nuevas competencias del Ilustre Municipio del cantón Cuenca, de la Titulación Maestría en Derecho Administrativo, siendo Paúl Jiménez Larriva 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. 67 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 que se realicen a través o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

Autora: María Susana Zhindón Argoti

CC 0102185659

DEDICATORIA

A MIS HIJOS CRISTI, DANO Y TEBO;
LA CONSTANCIA TODO LO PUEDE...

AGRADECIMIENTO

EXPRESO MI AGRADECIMIENTO A LA
UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE
LOJA POR LOS CONOCIMIENTOS IMPARTIDOS,
Y DE MANERA ESPECIAL AL DR. PAUL
JIMÉNEZ LARRIVA, DIRECTOR DE ESTE
TRABAJO INVESTIGATIVO

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Aprobación de Director.....	II
Autoría y Cesión de Derechos.....	III
Dedicatoria.....	IV
Agradecimiento.....	V
Índice de contenidos.....	VI
Resumen.....	1
Introducción.....	3
CAPÍTULO I	
NORMATIVA LEGAL.....	4
1.1. Constitución de la República del Ecuador	5
1.1.1 Estado Constitucional de Derechos y Justicia.....	5
1.1.2 Estado Plurinacional e Intercultural	5
1.1.3 Organización Territorial del Estado.....	6
1.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización(COOTAD).....	8
1.2.1 Descentralización y Sistema Nacional de Competencias....	8
1.2.2 Transferencia de Competencias.....	10
1.2.3 Ordenamiento Territorial Municipal.....	10
1.3. Consejo Nacional de Competencias	12
CAPÍTULO II	
LA DESCENTRALIZACION EN EL ECUADOR.....	16
2.1 Reseña Histórica	17
2.1.1 Descentralización y política.....	18
2.2 Conceptos Básicos.....	19
2.3 Plan Nacional de Descentralización.....	22
2.3.1 El nuevo Modelo de Descentralización.-Características ...	22
2.3.2 Objetivos inmediatos de la Descentralización	24
2.3.3 Ámbitos de la Descentralización.....	26
2.3.3.1 Descentralización Fiscal	26
2.3.3.2 Descentralización Administrativa	28

2.3.3.3 Descentralización Política.....	28
--	----

CAPITULO III

EL ILUSTRE MUNICIPIO DE CUENCA.....	29
3.1 Cuerpos Legales.....	30
3.1.1 Constitución de la República del Ecuador.....	30
3.1.1.1 Los Gobiernos Autónomos Descentralizados.	30
3.1.1.2 Régimen de Competencias.....	31
3.1.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	32
3.1.2.1 Estructura Administrativa de los GADs.....	33
3.1.2.2 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.....	33
3.1.2.3 Modalidades de gestión, planificación, coordinación y Participación.....	34
3.1.3 Ley Orgánica de Empresa Públicas.....	36
3.1.4 Ley Orgánica del Servicio Público.....	38
3.1.5 Reglamento de la Ley de Servicio Público.....	40
3.1.6 Ordenanzas Varias.....	42
3.2. Estructura Orgánica Municipio de Cuenca.....	46
3.2.1 Organigrama estructural municipal.....	46
3.3 Fortalecimiento Institucional y Nuevas Competencias Asumidas.....	51

CAPÍTULO IV

NUEVAS ENTIDADES MUNICIPALES.....	52
4.1 Introducción.....	53
4.2 Nuevo Régimen de desarrollo planificado, participativo y descentralizado	53
4.3 Transición de Competencias	55
4.4 La Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte EMOV-EP	56
4.4.1 Bases Legales.....	58
4.4.2 Estructura Organizacional	68
4.4.3 Seguimiento y Evaluación del Proceso Descentralizador Municipal.....	75

4.5 Opinión Ciudadana.....	77
CAPÍTULO V	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	81
5.1 Conclusiones.....	82
5.2 Recomendaciones.....	83
Bibliografía	84

RESUMEN

Este trabajo tiene como propósito conocer las normativas jurídicas relacionadas con la descentralización de servicios hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Más allá de la Constitución de la República, se ha destacado el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Plan Nacional de Descentralización por ser los cuerpos legales más relevantes en el tema elegido, los mismos que han determinado la creación de la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca - EMOV EP.

No se ha dejado de lado la opinión ciudadana y la influencia de las obras que están en construcción, en el cumplimiento de los trabajos de la EMOV EP. El presente trabajo brinda un punto de vista actual toda, pero el resultado de la gestión de la citada empresa municipal se conocerá en un futuro debido al proceso de consolidación en que se encuentra, situación propia de toda empresa naciente y más aún si se tiene presente que la calidad del servicio depende de factores externos atribuidos a la gente que vive en esta ciudad, y que influyen de manera significativa en la su calidad.

PALABRAS CLAVES: Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, Plan Nacional de Descentralización, Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca - EMOP EP, COOTAD.

ABSTRACT

This research aims to know the legal regulations related with the decentralization of services of the municipal autonomous governments.

Beyond the republic Constitution, it has been highlighted the territorial organic code organization, autonomy and decentralization and the National plan of decentralization for being the most legal relevant bodies of this selected theme, the same that have determined the creation of the public municipal transit and transport of Cuenca – EMOV EP.

It's own situation throughout the growing business and even more if it is consider that the quality of its service depends on outside factors which are attributed to people who live in this city, and that includes significantly in their quality.

The present project provides a current view; but the result of the municipal management corporation shall be seen in the future due to the consolidation process where it's been.

It has not been rejected the public opinion or the influence of the workers that are under constructions, in compliance with the work of the EMOV EP.

KEY WORDS: Autonomous governments municipal, National plan of decentralization, Public municipal transit and transport of Cuenca – EMOV- EP, COOTAD.

INTRODUCCIÓN

Dentro del marco de modernización del Estado, uno de los puntos más importantes es la descentralización, que conduzca a una mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos; en la Constitución de la República del Ecuador del año 1998 se consideró la descentralización de varios servicios a los gobiernos seccionales, sin que en realidad se diera una acogida a tal normativa por los nuevos actores.

Con la vigencia de la nueva Constitución y el COOTAD, los entes municipales tiene la responsabilidad de promover políticas y estrategias de desarrollo para mejorar las condiciones de vida de acuerdo a la realidad social, económica y cultural de sus localidades, por lo que este trabajo pretende dar una visión de la magnitud en que el proceso descentralizador coadyuvará con este propósito, analizando normativas y propuestas realizadas por entidades gubernamentales sobre la materia por la importancia que el tema “descentralización” tiene como medio para mejorar las condiciones de vida de la población, a través de un manejo adecuado de las nuevas competencias asumidas por las administraciones locales a nivel nacional, lo que se está generando gradualmente, de este manera se crea una óptica global sobre las hipótesis planteadas y el marco teórico referido en el proyecto.

Por el contenido del tema, el trabajo se desarrolla en cinco capítulos; en los dos primeros se da una visión sobre las normativas vigentes del proceso descentralizador, el tercero está dirigido a la legislación que rige a las Municipalidades del país resaltado varias ordenanzas del Municipio de Cuenca por la relevancia que tienen en el tema; se dedica un capítulo completo, el cuarto, a la EMOV EP por ser el ente rector de los servicios analizados, para concluir con las conclusiones y recomendaciones propias de todo trabajo investigativo en el quinto.

Para el desarrollo de este documento se optó por la observación directa, entrevistas, recopilación de información en la propia EMOV EP, así como en los medios de comunicación; el limitante más fuerte fue el cambio de la administración municipal con ocasión de la elecciones seccionales, lo que generó retrasos en la toma de decisiones sobre la continuidad de obras en la ciudad, generación de nuevas normativas y reorganización de la EMOV EP, entre las más importantes.

CAPÍTULO I
NORMATIVA LEGAL

1.1. Constitución de la república del Ecuador

1.1.1. Estado Constitucional de Derechos y Justicia

CRE Art. 1.-*El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza*

El Estado Constitucional del Derechos obedece a mandatos jurídico-políticos, trascendiendo del “Estado Legal” al predominio del principio de Supremacía Constitucional en el que las máximas autoridades e instituciones están definidas y sometidas a la Constitución. La diferencia substancial entre ambos modelos se da por la presencia de la “Corte Constitucional”, que es el órgano encargado de interpretar la Constitución y realizar el control de la constitucionalidad de todos los actos públicos. El Estado no está sometido a la ley sino a los derechos de las personas, los que estarán garantizados frente a todo tipo de poder, contexto que la Constitución del año 2008 consideró muy seriamente al apoyarse en la **solidaridad** para la protección de los menos favorecidos.

Sobre este tema, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) señala:

COOTAD Art. 106.- *A través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población...*

1.1.2. Estado Plurinacional e Intercultural

El reconocimiento del carácter plurinacional e intercultural del Estado en la Constitución de 2008 es una de las reivindicaciones más relevantes porque procura enseñarnos a convivir con la diversidad de pueblos, comunas, nacionalidades, etc. aprendiendo de cada una de ellas. La interculturalidad busca el encuentro y la comunicación entre personas pertenecientes a distintas culturas, en condiciones de igualdad y con un enfoque crítico hacia lo positivo, tanto para la una como para la otra. Esta declaratoria se consolida en los siguientes artículos:

CRE Art. 2.- *... El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de*

uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso.

CRE Art. 60.- *Los pueblos ancestrales, indígenas, afro ecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura...*

La interculturalidad significa que las sociedades indígenas milenarias del país aprendan a convivir y enriquecerse con la sociedad mestiza y viceversa, mediante una correlación sostenida superando las diferencias por costumbres, ideologías, creencias, tradiciones, idioma, etc. lo que trascendería a una coexistencia sana. Esta intención se puede vislumbrar en la idea expresada por el primer mandatario, de que la enseñanza bilingüe en el Ecuador sea del castellano y quichua, situación que merece otro análisis por las secuelas que traería, si reflexionamos sobre el factor “globalización”.

Lo que se pretende es lograr el “aprendizaje” sostenido respetando el hábitat de cada persona o grupo de personas, construyendo una sociedad más justa conformada por grupos mayoritarios y minoritarios (sectores olvidados), teniendo como resultado un proceso de adaptación ante nuevas circunstancias a través del encuentro, la comunicación y la lucha contra la discriminación reconociendo los valores de otras culturas, mediante su interacción.

1.1.3. Organización Territorial del Estado

La descentralización, desconcentración, desarrollo territorial y autonomía determinados en la Constitución, coadyuvan a la redistribución equitativa y democrática del *desarrollo*, siendo fundamentalmente el gobierno central el encargado desconcentrarlas o privatizarlas.

La propuesta de nueva organización político administrativa del Estado se basa en conceptos de “autonomía” y “región”; lo que no significa su secesión (separación), por el contrario, constituye una garantía de que ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en las potestades y competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, salvo disposición contraria y expresa de la Constitución o la ley.

Bajo estas consideraciones se puede decir que la autonomía comprende el derecho y la capacidad efectiva de los niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios (Cootad).

CRE Art. 242.- “El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.”

COOTAD Art. 28.- *Gobiernos autónomos descentralizados.- Cada circunscripción territorial tendrán un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados:*

a) Los de las regiones; b) Los de las provincias; c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, d) Los de las parroquias rurales...

COOTAD Art. 29.- “Funciones de los gobiernos autónomos descentralizados.- 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.”

La autonomía no se asemeja a la de los países federales, es decir, los gobiernos subnacionales no gozan de potestad legislativa para emitir una constitución propia o un ordenamiento jurídico autónomo con rango de ley, por el contrario, al ser el Ecuador un estado unitario, ordenamiento normativo local, por el principio de jerarquía, se encuentra subordinado a la Constitución y a la ley, incluso los GADs no pueden crear, modificar o eliminar impuestos, pues la Constitución consagra el principio de reserva de ley en materia impositiva al Ejecutivo mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional.

El concepto de región determinó contar con un nivel de gobierno intermedio capaz de coordinar el nivel local con el nacional. La Constitución contempla también la posibilidad de contar con regímenes especiales por razones de población, conservación ambiental o étnico culturales, encaminados al desarrollo y crecimiento, siendo estos entes los propios responsables de operar los mecanismos idóneos para paliar la falta de recursos y por ende mejorar la calidad de vida de la población, ya que una deficiente administración de recursos y medios asignados a través del proceso descentralizador a cada gobierno generarían resultados sombríos al mantenerse el antiguo sistema oligárquico al servicio de los de mayor poder.

1.2. Código Orgánico de Organización territorial, autonomía y descentralización (Cootad)

La historia nacional nos encasilla en un sistema de organización por provincias, cantones y parroquias tratando de alcanzar un desarrollo sustentable sin un logro efectivo, por ello se requirió de ajustes en sus estructuras y mecanismos de funcionamiento que respondan a los desafíos de la actual dinámica social.

El Cootad desarrolla la organización territorial definida en la Constitución 2008 estableciendo los requisitos de creación de cada una, los parámetros para la fusión de cantones y de parroquias y el detalle de la conformación de regiones a partir de las provincias, de este modo posibilita un nivel intermedio de gobierno que nos viabilice hacia un país fuerte y policéntrico, sin olvidar la alternativa de conformar mancomunidades entre los GADs del mismo nivel y consorcios entre niveles de gobierno distintos para favorecer la integración sobre temas y acciones .específicos.

Mediante el Cootad se ha pretendido el logro del bienestar común, la justicia regional y la equidad territorial, incorporando disposiciones que simplifican los procedimientos administrativos al establecer un conjunto de normas comunes para la gestión, funcionamiento y estructura organizacional de todos los niveles de gobierno descentralizados.

En ese sentido, se resaltan varios objetivos del Código referido:

- a) La autonomía política, administrativa y financiera de los GADs.
- b) La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado.
- c) La organización territorial equitativa y solidaria del Estado que compense las situaciones de injusticia y exclusión existentes entre las circunscripciones territoriales, afirmando su carácter intercultural y plurinacional.
- d) La delimitación del rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, para evitar la duplicación de funciones y optimizar la administración estatal.
- e) La distribución de los recursos en los distintos niveles de gobierno, garantizando su uso eficiente.

1.2.1. Descentralización y Sistema Nacional de Competencias

El Gobierno Nacional transfiere competencias a los GADs pero de manera general, es decir, lo que se otorga a un municipio se tendrá que hacerlo a todos; igual pasa en el caso de los consejos provinciales y parroquias rurales. Para la aplicación de este esquema de descentralización, el Cootad contiene varias puntualizaciones:

- a) Define los conceptos de “competencias” exclusivas, adicionales y residuales, normando el procedimiento para su transferencia.
- b) Crea y define las funciones del Consejo Nacional de Competencias.
- c) Detalla el ejercicio de las competencias exclusivas que la Constitución asigna a cada nivel de gobierno.
- d) Establece los procedimientos para la futura asignación de competencias adicionales y residuales.
- e) Regula el proceso de fortalecimiento institucional para que los gobiernos autónomos descentralizados asuman sus competencias.

Estas no son las únicas particularidades que contiene este Código pero si las más relevantes sobre el tema descentralizador, con lo que queda claro que para este proceso se deberá seguir las regulaciones establecidas en la normativa con el ánimo de procurar el desarrollo local, ya que el fortalecimiento de los gobiernos incidirá directamente en los niveles económico, social y cultural de los ciudadanos.

COOTAD Art. 5.- Autonomía.-*La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes...*

COOTAD Art. 105.- Descentralización.-*... Consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados. “*

COOTAD Art. 106.-Finalidades.-*A través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir ...*

COOTAD Art. 107.- Recursos.-*La transferencia de las competencias irá acompañada de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos correspondientes...*

Son normas claras que evidencian un proceso de transformación del Estado en el mediano plazo, siendo evidente el progreso evolutivo del ordenamiento territorial al considerar

conceptos amplios capaces de contribuir al desarrollo adecuado de las nuevas formas de organización, constituyendo una garantía de sus derechos, sin caer en la arbitrariedad de su propia administración.

1.2.2. Transferencia de Competencias

La Constitución asigna competencias exclusivas que son de titularidad del gobierno central, de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, municipales y parroquias rurales. La primera etapa del proceso organizado en el Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2015 prevé la transferencia de las competencias que la Ley Suprema reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados y que no han sido anteriormente ejercidas por éstos.

El actual ordenamiento jurídico define competencias *exclusivas* a cada nivel de gobierno autónomo descentralizado, las que deberán asumirse de manera progresiva pudiendo su gestión ser compartida mediante convenios de cooperación, mas no la responsabilidad que conllevan, por ser privativo de ellos. La primera disposición transitoria del COOTAD establece que el *plazo* para la transferencia de competencias exclusivas será el que establezca el Consejo Nacional de Competencias; por su parte esta misma entidad en el plazo máximo de ocho años transferirá las competencias adicionales a los GADs, pero hasta que se constituyan las regiones autónomas las competencias exclusivas continuarán bajo la responsabilidad del Gobierno Nacional, el cual las podrá delegar a otros niveles de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley.

1.2.3. Ordenamiento Territorial Municipal

El municipio es una entidad jurídica pública, cuyo objetivo primordial es brindar de manera eficiente y oportuna los servicios que demanda la población que vive en su territorio, ejerce su *acción* de acuerdo con lo establecido en la ley y si bien no tiene poder legislativo, puede emitir ordenanzas y crear contribuciones especiales para su funcionamiento.

El Municipio aparece durante las primeras décadas de la vida republicana del Ecuador, poco a poco ha ido ajustándose a las expectativas y requerimientos del sistema, manteniéndose en una transición constante por ser el espacio idóneo para favorecer al mejoramiento de vida de las personas por ser la instancia de gobierno más cercana a la población, teniendo la responsabilidad de promover políticas y estrategias para lograr el *buen vivir* de acuerdo con la realidad social, económica y cultural de su espacio territorial.

COOTAD.- Art. 10.- “Niveles de organización territorial.-El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.”

COOTAD Art. 53.- “Naturaleza jurídica.-Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón.”

Los Artículos 54 y 55 del citado Código definen las funciones y competencias respectivamente, de los Gobiernos Autónomos Municipales, destacando los más relevantes:

Funciones

- a) Elaborar y ejecutar el Plan Cantonal de Desarrollo; el de Ordenamiento Territorial y las Políticas Públicas en el ámbito de sus competencias.
- b) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley.
- c) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno.
- d) Crear y coordinar los Consejos de Seguridad Ciudadana Municipal con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad.

Competencias Exclusivas

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y los planes de ordenamiento territorial.
- b) Manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
- c) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal.

- d) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley;
- e) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

El Concejo Cantonal es el órgano superior del gobierno municipal, el mismo que es presidido por el alcalde, teniendo entre sus atribuciones las siguientes:

- a) Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial.
- b) Aprobar el presupuesto del gobierno municipal, que guardara concordancia con el ordenamiento territorial.
- c) Aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta, para la gestión de servicios de su competencia.
- d) Regular mediante ordenanza la delimitación de los barrios y parroquias urbanas tomando en cuenta la configuración territorial, identidad, historia, necesidades urbanísticas y administrativas y la aplicación del principio de equidad interbarrial.

Por su parte, entre las atribuciones del alcalde están dirigir la elaboración del Plan Cantonal de Desarrollo y el de Ordenamiento Territorial en el marco de la plurinacionalidad e interculturalidad; y, elaborar el plan operativo anual y la proforma presupuestaria; se tiende a garantizar un proceso que coadyuve al cumplimiento de la transferencia y ejecución de las nuevas competencias, en un panorama legal y claro destinado a solventar las necesidades de la población, poniendo énfasis en la ayuda a los sectores menos favorecidos por su ubicación geográfica o por su número de habitantes.

El problema de las disparidades geográficas históricamente ha generado una carencia total de integridad económica-territorial. Si se mira al *desarrollo local* como una estrategia para paliar este contraste, se alcanzará la redistribución de las fuerzas productivas proyectando un Estado diferente que profundice el sistema democrático con una visión y enfoque territorial.

1.3. Consejo Nacional de Competencias

El Consejo Nacional de Competencias (CNC) se conformó el 31 de enero de 2011, está integrado por un delegado permanente del Presidente de la República y un representante de cada nivel de gobierno. Es el ente regulador del proceso de descentralización del Estado

que gestiona y ejecuta la transferencia de las competencias; para el costeo de las nuevas competencias asignadas a cada gobierno autónomo se conformará una comisión con técnicos de éstos y del gobierno central; los gobiernos municipales tienen la facultad de tramitar la obtención de recursos y asistencia técnica para cumplir con sus competencias.

COOTAD.- Art. 117.- *“Consejo Nacional de Competencias.- El Consejo Nacional de Competencias es el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias; es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, patrimonio propio y sede en donde decida por mayoría de votos. El Consejo Nacional de Competencias se organizará y funcionará conforme el reglamento interno que dicte para el efecto.”*

Entre sus funciones están: a) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Sistema Nacional de Competencias; b) Organizar e implementar el proceso de descentralización; c) Asignar y transferir las competencias adicionales; d) Aprobar el Plan Nacional de Descentralización; e) Determinar las competencias residuales que deban ser transferidas; f) Disponer a los ministros de Estado y demás autoridades la transferencia de las competencias y recursos; g) Evitar o dirimir la superposición de funciones entre los niveles de gobierno; h) Monitorear y evaluar la gestión adecuada de las competencias transferidas; i) Resolver en sede administrativa los conflictos de competencias.

COOTAD.- Art. 130.- *“Ejercicio de la competencia de tránsito y transporte.- El ejercicio de la competencia de tránsito y transporte, en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción, se desarrollará de la siguiente forma: A los gobiernos autónomos descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal. La rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponderá al Ministerio del ramo, que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público, de conformidad con la ley, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código. Los gobiernos autónomos descentralizados regionales tienen la responsabilidad de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte regional; y el cantonal, en tanto no lo asuman los municipios. En lo aplicable estas normas tendrán efecto para el transporte fluvial.”*

A las entidades municipales les han sido ratificadas a través del Cootad diferentes competencias que constan en la Constitución vigente, y en el caso específico del *Tránsito y Transporte Terrestre* se debe indicar que estuvo contemplada en la Ley Suprema de 1998 como alternativa (Art. 234), constando además como una de las funciones primordiales en el Art. 14 de la derogada Ley de Régimen Municipal.

Competencias Determinadas en el Cootad, Título V Capítulo IV, para los gobiernos municipales.

- a) **Gestión de la cooperación internacional** \implies para el cumplimiento de sus propias competencias.
- b) **Gestión Ambiental** \implies concierne a los gobiernos provinciales la gobernabilidad y organización del medio ambiente y la naturaleza en coordinación con la autoridad ambiental nacional, debiendo obtener la acreditación de *Autoridad Ambiental*. Sin embargo el mismo Cootad norma que para otorgar licencia ambientales los Gobiernos Municipales podrán calificarse como *Autoridades Ambientales* de aplicación responsable en su cantón.
- c) **Fomento de la seguridad alimentaria** \implies corresponde a los GADs regionales, los que tienen que implementar coordinadamente con los provinciales, municipales y parroquias rurales, la producción sustentable de alimentos un una infraestructura adecuada para su conservación, comercialización, etc.
- d) **Prestación de servicios públicos** \implies el agua potable, alcantarillado, manejo de desechos sólidos y saneamiento ambiental en todas sus fases se prestarán observando los principios de solidaridad, obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad.
- e) **Fomento de actividades productivas y agropecuarias** \implies si bien son de responsabilidad de los gobiernos regionales, provinciales y parroquias rurales definir estrategias participativas de apoyo a la producción, se podrán delegar a los GADs municipales cuyos terrenos sean de vocación agropecuaria.
- f) **Infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación** \implies los municipios deben construir el equipamiento e infraestructura de salud y educación, siendo de incumbencia del gobierno central la rectoría de las políticas nacionales en estas áreas.
- g) **Formar y administrar catastros inmobiliarios** \implies se cumplirá siguiendo los lineamientos y parámetros metodológicos; la información catastral se actualizará cada dos años.

- h) **Gestión de riesgos** \implies tiene como objetivo resguardar la seguridad de las personas y la naturaleza contra amenazas antrópicas y/o naturales. Para el caso de incendios, los cuerpos de bomberos serán adscritos a los municipios.
- i) **Explotación de materiales de construcción** \implies hace referencia a los materiales áridos y pétreos de los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras, que deben extraerse bajo especificaciones técnicas previstas en la ley.
- j) **Registro de la propiedad** \implies la *administración* de registros de la propiedad de cada cantón es incumbencia de los municipios, pero el sistema nacional de registro de la propiedad es del Estado Central.
- k) **Preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural** \implies los municipios tienen que formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos de mantenimiento y difusión del patrimonio cultural y natural de su territorio.
- l) **Hábitat y vivienda** \implies por mandato constitucional el Estado garantizará por medio de todos los niveles de gobierno, un ecosistema seguro y saludable con vivienda digna, sin distinciones económicas y sociales.
- m) **Protección integral a la niñez y adolescencia** \implies la seguridad de niños y adolescentes será competencia de los todos los niveles de gobierno, observando el ámbito de acción definido para cada uno en el Cootad.

Como se anotó las competencias descritas no son *nuevas* se encontraban en la Ley de Régimen Municipal que fue derogada con la vigencia del COOTAD y en la propia Constitución, lo que da a entender que la intención de los Asambleaístas en su momento fue dejar definido el campo de aplicación a cada nivel de gobierno acorde con la nueva organización territorial del Estado, evitando la dualidad de actividades y sobre todo la interferencia y evasión de responsabilidades.

Se puede concluir que no ha sido posible asumirlas en el mediano plazo, toda vez que por la conflictividad de cada área se hace necesario contar con los medios elementales tales como normativa legal, ámbito de cobertura, tecnología, elemento humano, etc., no siendo conveniente para los actores principales de la organización municipal asumirlas ya. Para el caso de Tránsito y Transporte Terrestre se debe explicar que a pesar de haber transcurrido prácticamente tres años de vigencia del Cootad, en la ciudad de Cuenca se halla en un proceso de estabilización porque se viene brindándolo desde abril del año en curso.

CAPÍTULO II
LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

2.1. Reseña Histórica

La propia centralización con sus secuelas en el mediano y largo plazo condujeron al desarrollo de su antítesis: “la descentralización”, que tuvo inicio en Europa con diez años de anticipación a América Latina, sin que hasta ahora haya un modelo definido para esta parte del continente.

Desde la fundación de la República en 1830 el tema de la descentralización ha sido tratado intensamente en el Ecuador; durante sus primeras décadas se crean los municipios, cuyo papel en el campo político ha sido poco representativo, a excepción de las ciudades de Quito y Guayaquil; a nivel provincial surgen los consejos provinciales, en el año 1920 teniendo un rol menos significativo que los Municipios.

El Gobierno militar de la década de los setenta depositó todos los ingresos que provenían de la renta petrolera y otros recursos financieros en manos del Gobierno Central, esto significaba una fuerte centralización fiscal en Quito, ejecutándose grandes obras nacionales como carreteras, aeropuertos e infraestructura eléctrica mediante los organismos de desarrollo regional y de oficinas desconcentradas de los Ministerios a nivel provincial. En 1978 se elabora la nueva constitución y se regresa a la democracia, los Concejos Municipales y Consejos Provinciales retoman su rol creándose el Sistema Nacional de Proyectos. En 1980, debido a las presiones fiscales de Gobiernos locales para una mayor participación en el Presupuesto Nacional se aprueban diferentes Leyes Especiales de transferencias de recursos.

Los gobiernos de León Febres Cordero y Rodrigo Borja Cevallos poco o nada hicieron respecto a la descentralización, pero desde el inicio del gobierno de Sixto Durán Ballén en el año 1992 ésta pasa a formar parte de la *reforma del Estado*; en 1993 se aprueba la Ley de Modernización del Estado que proponía la implementación de un Plan Nacional de descentralización y desconcentración, el que contenía de manera detallada las competencias y recursos que debían ser transferidos; este plan involucra la creación de un organismo que se encargue de supervisar y dirigir la política nacional de descentralización, es así que en 1995 comienza a funcionar el Consejo Nacional de Modernización (CONAM). Durante el gobierno interino de Fabián Alarcón se aprueba la “Ley Especial de Transferencia del 15% del Presupuesto Nacional para los Gobiernos Seccionales”, esta ley transfiere recursos sin responsabilidades de gasto definidas, pues su destino es la inversión en general, meses después se aprueba la “Ley Especial de Descentralización y Participación Social” con referencias a la descentralización política, fiscal y administrativa. Cuatro años después, se elabora el respectivo Reglamento a la Ley.

En el año 1998, asume la presidencia Jamil Mahuad, su Gobierno promovía un sistema de desconcentración, cuyo objetivo era convertir a los Gobernadores Provinciales como delegados del Presidente para lo que establece un Consejo Nacional de Gobernadores.

A inicios de 1999, debido a la dura crisis económica, ocasionada por la caída del precio del petróleo y el colapso del sistema financiero, las asignaciones del Gobierno central a los Gobiernos locales, no se transfieren en forma adecuada, debido a esta situación emerge un problema de distribución y los afectados, sobre todo sectores de la costa, entre ellos la provincia del Guayas demandan “autonomía”. Ante esta presión, Mahuad dispone el desarrollo de un Plan Nacional de Desconcentración para mostrar su interés en este tema. Más tarde aparece la “Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales”. En el año 2000 en la presidencia de Gustavo Noboa, la Comisión concluye su trabajo con la presentación de un “Nuevo Modelo de Gestión” que visualiza los parámetros de un futuro Estado descentralizado. Los actores de la costa siguen demandando “autonomía provincial”, y tratan de implantar el modelo por medio de la consulta nacional y reformas constitucionales.

2.1.1 Descentralización y política

La corrupción siempre ha sido el cáncer de los sistemas de gobierno, la misma que se ramifica incluso a la empresa privada y al funcionamiento de las clases políticas. Entre las principales formas de corrupción en el Estado están la apropiación ilícita de fondos públicos, el desvío de recursos o servicios, la coima y el tráfico de influencias; en el sector privado es su activa participación en la coima y la evasión de impuestos, así como la inobservancia de los derechos de los consumidores, entre otros.

En cuanto a la clase política en esta, independientemente de su bandera partidista, siempre ha existido tráfico de influencias, financiamiento fraudulento de campañas y el sometimiento de la ley a necesidades coyunturales; como corolario se ha generado una inadecuada gestión del talento humano en la administración pública evidenciando políticas clientelares favoreciendo a la deficiente administración del Estado, seguida de la vinculación con grupos de poder que originaron una escasa corresponsabilidad pública-privada en las acciones de lucha contra la corrupción y la impunidad, sin que se establezcan sanciones de acuerdo con la magnitud del daño o perjuicio.

Por los intereses de la clase política se perpetraron compromisos entre los sectores dominantes de la sociedad ecuatoriana, la misma que se apoderó del poder Estatal y se

servió para sus intereses particulares. Otro punto a considerar sobre los factores que han influenciado para procurar la descentralización constituye los conflictos políticos entre las regiones costa y sierra, la que ha sido generada por los propios candidatos e incluso por autoridades electas que en varias oportunidades no tuvieron el menor recato en considerarse “víctimas” de la no asignación de recursos.

La Constitución Política de 1979, en su Art. 117 establecía: “El territorio del Estado es indivisible. No obstante, para el gobierno seccional, se establecen provincias, cantones y parroquias. La ley determina los requisitos para tener tales calidades. Las demarcaciones de las provincias, cantones y parroquias no otorgan ni quitan territorio. Por su parte, la Constitución de 1998, en el Art. 224 determinaba: “Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas que serán establecidas en la ley”.

La historia da testimonio de que no se pudo cumplir con esta norma tal como está enunciada, lo que se origina a la demagogia que por años imperó en nuestra política, los múltiples ofrecimientos y anuncios de cambio ofrecidos por los diferentes gobiernos, imponían la necesidad de encontrar una salida a las constantes crisis que tuvo que afrontar el Ecuador a finales de la década de los noventa e inicios del presente siglo.

El gobierno actual surgió en el contexto de una concepción que se auto definió “nueva izquierda”, la que se forjó ante el agotamiento del modelo tradicional neoliberal y conservador, y por los cambios que se suscitaron en las preferencias políticas a nivel de Latinoamérica especialmente a inicios de la primera década de este siglo. Otro elemento fundamental es la participación organizada de la sociedad civil y la de los medios de comunicación denunciando los actos de esa naturaleza y obligando a las autoridades a intervenir en ellos.

Las crisis económicas y políticas por las que ha atravesado el país han influido en los derroteros que ha tenido el proceso descentralizador en el Ecuador, se puede apreciar que durante estas crisis los fines que persigue la descentralización se dan a través del contexto político, mientras en momentos donde se aprecia una estabilidad política y económica, como la que existía entre 1988 y 1996, los objetivos se presentaron por medio de la línea fiscal o administrativa.

2.2 Conceptos Básicos

Descentralización

Acredita la transferencia del poder de un gobierno central hacia autoridades que **no** están jerárquicamente subordinadas, puede ser política, administrativa y social, otorgándole al gobierno descentralizado mayor poder para la toma de decisiones en el ámbito de sus competencias.

Características predominantes:

- Transferencias de competencias desde la administración central a nuevos entes.
- La Ley dota de entidad jurídica al órgano descentralizado.
- El estado solo ejerce tutela sobre estos.

Formas de descentralización del Estado

- Descentralización horizontal: Es la que dispersa el poder entre instituciones del mismo nivel.
- Descentralización vertical: Permite que algunos poderes del gobierno central se deleguen hacia niveles de administración inferiores (locales o territoriales).
- Descentralización administrativa. Supone el traslado de competencias de la administración central del estado a nuevas personas jurídicas de derecho público, dotadas de un patrimonio propio.
- Descentralización política: Los poderes, competencias y funciones administrativas, normativas y de gobierno se trasladan a un órgano territorial (región, localidad, comuna, etc.); se concede cierta autonomía para crear su propio derecho y un origen democrático originado de un proceso electoral.
- Descentralización funcional: El Estado asigna una función a una entidad gestora que dispone de personalidad jurídica y patrimonio propio (Una empresa pública).
- Descentralización territorial: Traspasa el poder decisorio a órganos cuya jurisdicción constituye un territorio o una localidad.
- Descentralización mixta: Las dos anteriores combinadas originan la descentralización política con una base territorial (gobiernos territoriales).
- Descentralización fiscal: Busca un equilibrio entre los niveles arancelarios, los gastos, las transferencias, etc. de los gobiernos centrales y los reglamentos impuestos sobre un gobierno local determinado

COOTAD Art. 108.- “Sistema nacional de competencias.- Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía,

coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.”

COOTAD Artículo 113.- “Competencias.- Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.”

COOTAD Artículo 114.- “Competencias exclusivas.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.”

COOTAD Artículo 115.- “Competencias concurrentes.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad.”

La Constitución habla también de competencias adicionales y residuales (Art. 269, numerales 2 y 4)

COOTAD Artículo 149.- “Competencias adicionales.- Son competencias adicionales aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o este Código a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competencias, conforme el procedimiento y plazo señalado en este Código.”

COOTAD Artículo 150.- Competencias residuales.- “Son competencias residuales aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central. Estas competencias serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia, siguiendo el mismo procedimiento previsto en este Código.”

COOTAD Artículo 116.- “Facultades.- Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente...

2.3 Plan Nacional de Descentralización

La importancia del proceso de descentralización como uno de los mecanismos para la reestructuración del Estado no pudo soslayar la participación ciudadana por lo que se crearon mecanismos necesarios para asegurar un sistema de participación social, condición necesaria para que los ciudadanos formen parte de la formulación de éstas propuestas. La descentralización demanda que los distintos niveles de gobierno logren una representación más dinámica, no solo por sus nuevas responsabilidades, sino también por su correlación con los diferentes actores en la ejecución y gestión de las acciones públicas concernientes al proceso de descentralización, la que requiere la acción articulada de instituciones y actores que permita fortalecer el Estado en todos sus niveles.

2.3.1. El nuevo Modelo de Descentralización.- Características

La descentralización que tiene connotación internacional no se puede entender solamente como un problema de transferencia de competencias y de recursos, o de mejorar las formas de representación política, sino como el remodelación de la estructura del Estado, considerando en nuestro caso la plurinacionalidad, trascendiendo de tal manera que la *Descentralización* signifique la *transferencia de competencias y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizado, sin alterar el modelo de estado vigente.*

Entre 1998 y 2008 se dio un desarrollo respecto a este tema al introducirse un régimen abierto en materia de descentralización: a) la posibilidad de transferencia de todas las competencias a excepción de seguridad nacional, dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, y la gestión del endeudamiento externo; b) la transferencia voluntaria a los gobiernos seccionales y obligatoria para el gobierno central, en procesos de negociación individuales; y c) la creación de las juntas parroquiales rurales sin competencias ni recursos.

La descentralización redefine la distribución del poder entre los distintos niveles de gobierno: gobiernos regionales, provinciales, municipales y parroquiales rurales, con el fin de contribuir al buen vivir de la población.

El proceso de descentralización abarca tres ámbitos fundamentales: a) lo político en cuanto a la legitimidad de la representación política y organización del poder en los niveles de gobierno; b) lo fiscal con respecto a los recursos que financian a los distintos niveles de gobierno en el proceso de descentralización y; c) lo administrativo en relación a la transferencia de competencias y facultades, por lo tanto, la organización del Estado.

Para el caso de los municipios, en la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal se establecieron términos perentorios obligatorios para la transferencia de las competencias y recursos solicitados sin resultados concretos, ya que los procesos se limitaron a la suscripción con municipios y consejos provinciales de convenios en sectores como turismo, ambiente, salud, educación, agricultura y tránsito y transporte, lo que confirma que la descentralización no operó porque no se produjo ninguna experiencia significativa que haya concretado totalmente la transferencia de la competencia y recursos, pudiéndose observar resultados muy modestos que pueden atribuirse a la falta de una normativa, y acaso a la influencia política que tenían organismos estatales como el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y a la inexistencia de modelos de gestión para la descentralización.

Con estas experiencias, la nueva Constitución abrió el camino para que la descentralización actual se enmarque en los principios de subsidiaridad, solidaridad territorial y justicia económica, generando un proceso de descentralización obligatorio y progresivo que supera las deficiencias en la redistribución de recursos, forjar equidad territorial y fortalecer con ello el proceso de democratización del Estado, en pro del proceso de organización territorial del estado.

El COOTAD constituye la base legal fundamental del proceso de descentralización, se discutió en varios talleres con la presencia de asociaciones de los GADs, ciudadanía y organizaciones indígenas, pero a pesar de ello presenta vacíos en otras áreas como por ejemplo la ausencia de leyes como la de agua, patrimonio, ambiente, cultura, caminos y vialidad. El proceso es progresivo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben asumir de forma gradual las competencias, debiendo tener presente que las capacidades y potencialidades institucionales son muy diversas entre los GADs del mismo nivel.

Aunque se ha planteado el año 2015 como tiempo límite para la transferencia obligatoria de las competencias exclusivas constitucionales, el proceso ha iniciado con algunas transferencias vía ley, otras se mantienen vigentes por convenios anteriores y las competencias de *riego y gestión de la cooperación internacional* se transfirieron ya con la institucionalidad creada para el efecto (Consejo Nacional de Competencias). Del proceso participativo resultó la priorización de competencias para los siguientes cuatro años: *la competencia de vialidad, fomento productivo e infraestructura en salud* son las más

solicitadas a nivel nacional, basados en la necesidad de la población y la capacidad institucional que tendría el GAD para asumir la competencia.

2.3.2. Objetivos inmediatos de la Descentralización

El Plan Nacional de Descentralización recogió consideraciones fundamentales en términos de equidad de la población, acceso a los derechos ciudadanos, a la distribución armónica de los bienes y recursos públicos en atención a las condiciones en que se encontraban el proceso de desarrollo sectorial y territorial, la organización política y administrativa de las funciones públicas ejecutivas, la distribución de las responsabilidades, competencias y recursos, definiendo en base a ello objetivos estratégicos e inmediatos que permitan lograr la descongestión del poder y que se pueden resumir en los siguientes:

Objetivo 1.- Promover la equidad social, territorial y fiscal en el país

El ejercicio de los derechos ciudadanos permite el acceso efectivo de todos a los servicios y de manera especial de aquellos excluidos por décadas, así como el acceso a los equipamientos, infraestructura, sistemas de fomento y prestaciones del Estado en general.

Alcanzar la equidad territorial

La integración del territorio nacional eliminando condiciones de discriminación injustificadas que se han mantenido a lo largo de la historia, superando obstáculos geográficos, prácticas culturales y políticas puesto que no caben diferencias y postergaciones entre habitantes de diversas secciones territoriales, pero todos pertenecientes a un mismo Estado. El reconocimiento de las diversidades permitirá la ratificación práctica de la igualdad frente a los derechos, por sobre toda diferencia cultural, étnica, de género, edad, económica, etc.

El centralismo ineficiente postergó el desarrollo de las zonas rurales en contraste con las urbanas, las que se han visto sobre pobladas con una inminente carencia de servicios volviendo a la pobreza entre otros, el factor común del subdesarrollo, corroborando todo esto la necesidad de fortalecer la planificación territorial, por medio de gestiones públicas de diverso nivel a través de la asignación de competencias y la priorización de los intereses sociales sustentados en el fortalecimiento de los gobiernos descentralizados.

La participación fiscal

Significa la devolución de poder y la transferencia de recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados en correspondencia de sus competencias, para mejorar la prestación de bienes y servicios públicos logrando mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Esta participación se logrará mediante la asignación de ingresos

permanentes, redistribución de recursos que aseguren la equidad territorial, calidad en el gasto y endeudamiento público principalmente.

Lo anotado nos conduce a: a) Transferir competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en función de la Constitución y el COOTAD sin olvidar los principios de solidaridad y subsidiariedad, estableciendo de manera clara y específica las facultades para cada nivel de gobierno; b) La generación de instrumentos legales y acertados de, recaudación y administración de los impuestos, generación de tasas, tarifas y contribuciones asignados a cada uno de los niveles de gobierno; c) Motivar un endeudamiento responsable, destinando los recursos al financiamiento de inversiones de mediano y largo plazo que contribuyan al Plan Nacional de Desarrollo; d) Garantizar transparencia en el manejo de los recursos públicos, garantizando el libre acceso a la información , *fomentando una oportuna rendición de cuentas a la ciudadanía.*

Programación fiscal

La gestión de las finanzas públicas de los gobiernos autónomos descentralizados y del gobierno central, debe estar articulada con la planificación local y nacional para alcanzar los objetivos y metas que se plantee un territorio, a través de la aplicación de un sistema equitativo de redistribución de los recursos y sostenibilidad fiscal en las competencias descentralizadas.

Objetivo 2.- Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública

Los niveles de GAD parroquial, cantonal y provincial en el futuro serán parte de las circunscripciones de los GADs regionales en los que pesarán como afectaciones positivas y negativas las acciones de los otros niveles de gobierno descentralizado y del gobierno central. Esto sucederá en términos ambientales, comerciales, económicos en general, de movilidad humana e integración, etc., lo que nos conlleva a la articulación y coordinación entre todos los niveles de gobierno mediante los ejercicios de ordenamiento territorial, planificación del desarrollo, formulación de proyectos, realización de convenios específicos, etc.

Progresividad de la transferencia

La transferencia de las llamadas nuevas competencias exclusivas constitucionales que desarrolla el COOTAD se planificó para los cuatro años iniciales de vigencia del Plan, mientras que la transferencia de las competencias adicionales en ocho años, las residuales, en adelante. En el marco de estos plazos, el COOTAD prevé la transferencia progresiva de

cada competencia, de acuerdo a los grados de disponibilidad y preparación institucional de los gobiernos receptores y del tiempo para que obtengan las capacidades a través de un programa de fortalecimiento institucional según el plazo definido por el Consejo Nacional de Competencias.

Cuando el procedimiento de obtención de informes habilitantes relacionados con el estado de situación del sector, de las capacidades institucionales, y de identificación y costeo de recursos culmine, el Consejo Nacional de Competencias emitirá una resolución de transferencia que se promulgará en el Registro Oficial, y que constituye el único instrumento jurídico que transfiere definitivamente una competencia.

Los programas que permitan poner en operatividad el Plan Nacional de Descentralización tienen que ser impulsados y ejecutados por todos los niveles de gobierno, las entidades dependientes, el Consejo Nacional de Competencias, las entidades rectoras de cada sector del desarrollo nacional y las asociaciones de los GAD, debiendo adecuar sus estatutos a las leyes e instituciones vigentes.

2.3.3. Ámbitos de la Descentralización

2.3.3.1. Descentralización Fiscal

Un proceso de descentralización fiscal afecta de manera importante el funcionamiento de la economía, particularmente en lo referente a la asignación y provisión de bienes y servicios públicos locales, debiendo tener presente que algunos de ellos se limitan a determinadas subregiones.

El máximo grado de autonomía se presenta cuando una dependencia descentralizada tiene facultades legislativas, administrativas y de utilización en relación con sus propios ingresos presupuestarios, lo que constituye una falacia ya que las dependencias fiscales del nivel central ejercen, en gran medida, influencia sobre la mayoría de los ingresos o inclusive los fijan.

No hay que olvidar que las transferencias intergubernamentales, no deben generar déficit fiscal al gobierno nacional, lo que pudiera originarse si el sistema de transferencias no conlleva criterios explícitos y transparentes que promuevan la eficiencia, el esfuerzo fiscal y la equidad en la asignación de recursos y provisión de bienes públicos.

La ejecución de funciones y determinación de gastos en un contexto descentralizado resulta indudablemente **inútil** si los gobiernos subnacionales no cuentan con los recursos financieros correspondientes; el financiamiento descentralizado debe ser suficiente para cubrir gastos corrientes o de funcionamiento, ajustando la estructura de los impuestos, tasas y contribuciones que debe ser auto sostenidos con relación a las políticas nacionales de estabilización y crecimiento.

El nuevo modelo de descentralización fiscal, a través del COOTAD establece las facultades tributarias que corresponde a los GAD Municipales:

Impuestos.- Propiedad urbana; propiedad rural; alcabalas; vehículos (rodaje); espectáculos públicos; utilidad compra venta bienes muebles; al juego.

Tasas.- Aferición (contraste pesas y medidas que se ajusten a un patrón) de Pesas y Medidas; aprobación de planos e inspección a construcciones; rastro; agua potable y alcantarillado; recolección de basura; control de alimentos; habilitación y control comercios e industrias.

Contribuciones.- Construcción vías; repavimentación urbana; aceras y cercas; obras de agua y saneamiento; desecación y rellenos de quebradas; plazas; parques y jardines; otras.

Se debe anotar que los Municipios han tenido una mayor participación en el uso de los impuestos dadas sus potestades tributarias, mientras que los gobiernos provinciales han tenido una limitada potestad tributaria y los gobiernos parroquiales no han ejercido ninguna.

El actual modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos entrega el 21% de ingresos permanentes y el 10% de ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado para los GADs y elimina las leyes de pre-asignaciones. Las transferencias para el ejercicio de nuevas competencias, de acuerdo al COOTAD deben estar en función del coste de las competencias realizada por la comisión conformada para el efecto; los recursos que financiarán estas competencias corresponden a por lo menos los mismos recursos que el nivel central de gobierno ha destinado históricamente, calculado sobre la base del promedio de los últimos cuatro años.

Para concluir se resume que en el Ecuador prevaleció un Estado centralista que dificultó la transferencia de competencias a los GADs, acrecentada por la falta de leyes sin claridad en el ejercicio de competencias, lo cual no permitió vincular la descentralización fiscal con la administrativa, en tanto que en el marco legal actual se definen de manera clara y precisa las competencias exclusivas por cada nivel de gobierno.

2.3.3.2 Descentralización Administrativa

La descentralización administrativa acota la facultad de la entidad descentralizada de ejecutar la ley nacional o dictar excepcionalmente normas jurídicas bajo la jerarquía de la ley común. No existe capacidad de descentralizar si sólo se transfieren recursos sin atribuciones, o viceversa, por ello el COOTAD establece claramente las competencias por nivel de gobierno y busca de esta forma superar la superposición de roles y competencias en el territorio.

2.3.3.3. Descentralización Política

La descentralización política expresa una idea de derecho autónomo. Su principio es que el poder decisorio, e incluso la potestad legislativa, estén siempre ubicados lo más bajo posible en la escala jerárquica del sistema político, y lo más cerca posible de sus destinatarios finales y funcionen con su activa participación.

Con la descentralización política los poderes, competencias y funciones administrativas y normativas se trasladan a un órgano con una base territorial determinada, sea una región, territorio, localidad, etc.

CAPÍTULO III
EL ILUSTRE MUNICIPIO DE CUENCA

3.1 Cuerpos legales

3.1.1. Constitución de la República del Ecuador

En el numeral 1.1.3 del presente trabajo se transcribió el artículo 242 que definen la organización territorial del estado, siendo importante mencionar otros artículos por su vinculación con el presente trabajo investigativo:

Art. 238.- *Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.*

Art. 240.- *Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias...*

3.1.1.1. Gobiernos Autónomos Descentralizados

De acuerdo con la Constitución vigente el sector público comprende: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Se puede apreciar que se ha organizado al territorio en forma diferente, dentro de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado están nuevas figuras que son las regiones y los regímenes especiales. Los regímenes especiales los constituyen a su vez los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales. Adicionalmente, se establecen competencias exclusivas y sectores estratégicos que únicamente pueden ser gestionados por el gobierno central, y competencias concurrentes, que pueden ser gestionadas entre los diferentes niveles de gobierno.

Con la vigencia del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, se reguló a los gobiernos autónomos descentralizados, el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes y los procesos de descentralización y

desconcentración, buscando fortalecer al Estado mediante la consolidación de cada uno de los niveles de gobierno a través del establecimiento de competencias a cada uno de ellos, previéndose que el gobierno central tenga competencias exclusivas en cuanto a la elaboración y expedición de políticas públicas, normativa, estándares y manuales de procedimiento. Por su parte las competencias concurrentes en los niveles descentralizados y desconcentrados son la planificación de programas y proyectos, la coordinación mediante la elaboración de convenios entre varios sectores, la gestión relativa a la ejecución de tales proyectos y control mediante el monitoreo y evaluación de los programas ejecutados.

3.1.1.2 Régimen de Competencias

El Estado central tendrá competencias exclusivas determinadas en el Ar 261 de la CRE, a su vez en el Art. 264 se manifiesta que los municipios tendrán las siguientes **competencias exclusivas** sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2.- Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. 9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. 10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas garantizando y perseverando el acceso efectivo de las personas a ellos, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. 11. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. 12. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. 13. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno siendo sus funciones 1. Regular el procedimiento

de transferencia de las competencias exclusivas y adicionales, 2. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, 3. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, 5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno.

3.1.2. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

La organización territorial del Ecuador enfrentaba un sistema de exclusión y desigualdad, es decir una estructura históricamente centralista lo que condujo a pensar en un enfoque de equidad regional y espacial mediante políticas que lo compensen, por lo que el Gobierno Central brinda las pautas para que conjuntamente con los Gobiernos Autónomos Descentralizados se superen las desigualdades entre los territorios integrando así a la nación, evitando todo tipo de discriminación iniciando por la eliminación de las diferencias geográficas impulsando la igualdad de oportunidades al permitir el acceso a servicios básicos, recursos productivos, salud, educación y un hábitat digno para todos los ciudadanos.

Con el fin de fomentar esta construcción del nuevo Estado que supone claras rectorías del gobierno central y fortalecimiento de los gobiernos autónomos, se aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que nos compromete a llegar a obtener el bienestar común, la justicia regional y la equidad territorial, mediante una reforma de la institucionalidad del Estado, estableciendo la creación de las circunscripciones territoriales indígenas, afro ecuatorianas y montubias, en función a la composición histórica del Ecuador conformada por múltiples nacionalidades y pueblos de distintas raíces históricas, étnicas y culturales, para así lograr la descentralización y la autonomía que también implica reconocer las formas de autogobierno de los pueblos ancestrales.

El proceso de reforma del Estado pretende democratizar el sistema político y organizar la labor de la institucionalidad pública, para ello es imprescindible estimular la efectividad de las acciones de gobierno impulsando los procesos de descentralización, desconcentración y participación ciudadana mediante la democratización de toda la institucionalidad estatal, en especial de los gobiernos autónomos descentralizados mediante la incorporación de efectivos y amplios mecanismos de participación y control social con la convicción de que autonomía y descentralización no constituyen debilitamiento y desarticulación del Estado que genere menores niveles de ellas mismas, ya que su efectividad supone un esquema ordenado de asignación de competencias, en el cual cada uno de los niveles de gobierno

debidamente articulados en conjunto, impulsen un modelo de Estado inteligente e integrado encaminado a lograr el bienestar colectivo.

El COOTAD norma y vincula el proceso de descentralización y autonomía a la dinámica de desarrollo local y nacional como elementos de un todo, para lograr un desarrollo territorial equilibrado que, mediante la gestión definida y coordinada de todos los niveles de gobierno, consolide distintos polos territoriales.

3.1.2.1. Estructura Administrativa de los GADs

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece las regulaciones específicas para cada uno de los gobiernos en cada nivel territorial, definiendo los órganos de gobierno, sus fines, composición, funciones, atribuciones y prohibiciones, así como los marcos y características específicas que tendrán las funciones ejecutiva, legislativa y de participación ciudadana de cada uno de los niveles de gobierno autónomo descentralizado.

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; de legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código y en su estatuto de autonomía, para el ejercicio de las funciones que le corresponden.

La administración del gobierno autónomo descentralizado regional aplicará, conforme a su estatuto de autonomía, mecanismos de desconcentración que faciliten su gestión; La sede del gobierno autónomo descentralizado regional será la prevista en el estatuto de autonomía

El COOTAD también define las especificaciones para la composición de los consejos provinciales definida en la Constitución: prefecto y viceprefecto para los gobiernos provinciales; alcaldes y concejales en representación de los cantones; y representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales. Se ratifica al gobierno municipal su competencia en la organización y uso del suelo cantonal como elemento determinante para los planes de ordenamiento territorial que deben por mandato constitucional realizar los otros niveles de gobierno. En el caso de las parroquias rurales su máxima autoridad ejecutiva tiene derecho al voto, se realizan modificaciones respecto de las disposiciones sobre los planes, presupuestos, comisiones, legislación, decisiones-votaciones, dietas y remuneraciones.

3.1.2.2 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal

La forma sistemática y racional para la toma de decisiones propias de la organización constituye el instrumento administrativo que permitirá al GAD Municipal llevar a la práctica su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, para viabilizar la consecución de los objetivos, programas, proyectos y estrategias previstos en él, con la indicación de las instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social, es decir, la secuencia, ordenada y razonada en la cual deben ser planteadas y resueltas las decisiones. La descentralización impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio cantonal para la ejecución de los programas y proyectos; el GAD Municipal contará con la estructura organizacional de acuerdo a las nuevas competencias y sus inversiones presupuestarias se ajustarán al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

El Cootad precisó más la competencia exclusiva de los gobiernos municipales de “control y uso del suelo”, diferenciándole de la competencia concurrente de ordenamiento territorial; un elemento de enorme trascendencia e importancia social consiste en la serie de prerrogativas que se establecen para que los gobiernos municipales y metropolitanos puedan solucionar y legalizar los asentamientos consolidados y de esa manera contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades

El municipio debe ser el espacio idóneo para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas por ser la instancia de gobierno más cercana a la población, debiendo promover políticas y estrategias de desarrollo para mejorar las condiciones de vida de acuerdo a la realidad social, económica y cultural de las localidades mediante la implementación de tecnología, investigación, acceso a la información y la difusión y promoción de las actividades institucionales, debiendo potenciar las experiencias propias partiendo de sus conocimientos e identificando las tendencias de generación de procesos en una nueva institucionalidad en el marco del cambio jurídico constitucional del Ecuador, procurando la participación de los ciudadanos en la gestión pública.

3.1.2.3 Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación

La Ilustre Municipalidad de Cuenca ha incorporado mecanismos legales políticos para la orientación, regulación y funcionamiento de la institucionalidad pública y privada que tiene su campo de acción en el Cantón; igualmente con el afán de cumplir con lo establecido en la CRE cuenta con elementos de rendición de cuentas y control social enmarcando sus acciones en una gestión pública eficiente, participativa y transparente.

Gestión

La dirección, las estructuras organizativas, la organización del trabajo son elementos que forman parte de la gestión; los índices y análisis específicos de gestión se han constituido en las maneras de detectar los logros, falencias y requerimientos de mejoras de la población del cantón.

La gestión es un conjunto de acciones que se realizan para poner en marcha los elementos de una organización por medio de sus recursos técnicos, económicos y humanos basados en la estructura, los objetivos que se desean alcanzar y el esfuerzo conjunto para lograrlo.

Planificación

La planificación constituye el conjunto de estrategias que se plasman en acciones determinadas basadas en conceptos definidos, criterios y experiencias.

La planificación no sólo establecen los propósitos, sino que también se integran todos los recursos necesarios para alcanzar esos objetivos en forma eficaz, encontrando diferentes modalidades como la planeación por objetivos, participativa, estratégica, por proyectos, por indicadores didácticos, sistémica, curricular, entre otras, estando diferenciadas por la manera de ejecutarlas ya que todas pretenden el mismo fin, puede considerarse como la mediación directa o indirecta de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas.

Cuando la planificación está eficazmente realizada advierte actividades y recursos para su ejecución y permite dar respuesta a las preguntas: ¿Dónde estamos?; ¿A dónde queremos llegar? ; ¿Cómo llegamos ahí?; ¿Cómo lo estamos haciendo?; para ello es necesario identificar los puntos críticos donde se aplicarán las operaciones que faciliten el cambio de la situación inicial hacia la situación deseada, definiendo la trayectoria de las estrategias a seguir conscientes del nivel de gobernabilidad y de las posibles acciones a emprender por los actores sociales.

Coordinación

La coordinación regula las relaciones de subordinación para la asignación de competencias y responsabilidades, y para que haya transparencia en los flujos de comunicación.

La concentración de esfuerzos y capacidades facilita a los órganos superiores de dirección la supervisión y coordinación de los responsables de niveles inferiores, quienes están más cercanos a los problemas de cada área, teniendo la facilidad de reaccionar y adaptarse más rápidamente a los cambios requeridos.

Participación

Tiende a que se pueda ejercer el derecho de intervenir de manera activa buscando el beneficio de los intereses comunitarios. La participación ciudadana se concibe como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública, en función de intereses sociales como es el caso de los comités de veedurías.

3.1.3 Ley Orgánica de Empresa Públicas

La empresa pública a partir de la Constitución del año 2008 y con la expedición de la Ley Orgánica de Empresas Públicas reorienta su gestión hacia la prestación de servicios públicos encaminados a satisfacer las necesidades de las personas; el Estado se hace presente como el regulador y/ o fomentador de actividades económicas. Un análisis descriptivo, analítico y crítico del régimen jurídico que regula y controla la creación, organización, funcionamiento y gestión de las empresas públicas en el país, contribuye a entender los principios jurídicos propios de este tipo de entidades; la Constitución en el Art. 315 determina su naturaleza.

Las empresas públicas tienen su propia normativa, la que está vigente desde julio de 2009, haciendo mención a los artículos que refieren los conceptos, funciones, objetivos, etc.:

Art. 2.- Objetivos.- *Esta Ley tiene los siguientes Objetivos:*

- 1. Determinar los procedimientos para la constitución de empresas públicas que deban gestionar los sectores estratégicos con alcance nacional e internacional;*
- 2. Establecer los medios para garantizar el cumplimiento, a través de las empresas públicas, de las metas fijadas en las políticas del Estado ecuatoriano, de conformidad con los lineamientos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa;*
- 3. Regular la autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión de las empresas públicas, con sujeción a los principios y normativa previstos en la Constitución de la República, en ésta y en las demás leyes, en lo que fueren aplicables;*
- 4. Fomentar el desarrollo integral, sustentable, descentralizado y desconcentrado del Estado, contribuyendo a la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes, a la utilización racional de los recursos naturales, a la reactivación y desarrollo del aparato productivo y a la prestación eficiente de servicios públicos con equidad social. Las empresas públicas considerarán en sus costos y procesos productivos variables socio-ambientales y de actualización tecnológica;*

5. *Actuar en cumplimiento de los parámetros de calidad definidos por el Directorio y las regulaciones aplicables, con sujeción a criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales;*
6. *Proteger el patrimonio, la propiedad estatal, pública y los derechos de las generaciones futuras sobre los recursos naturales renovables y no renovables, para coadyuvar con ello el buen vivir;*
7. *Crear el marco jurídico adecuado para que el Estado establezca apoyos, subsidios u otras ventajas de carácter temporal, en beneficio de sectores económicos y sociales determinados;*
8. *Prevenir y corregir conductas que distorsionen las condiciones para la provisión de bienes y servicios y en general cualquier otro acuerdo o práctica concertada, escrita o verbal, oficial u oficiosa, entre dos o más agentes económicos, tendientes a impedir, restringir, falsear o distorsionar las condiciones de acceso de los usuarios a dichos bienes y servicios; y,*
9. *Establecer mecanismos para que las empresas públicas, actúen o no en sectores regulados abiertos o no a la competencia con otros agentes u operadores económicos, mantengan índices de gestión con parámetros sectoriales e internacionales, sobre los cuales se medirá su eficacia operativa, administrativa y financiera.*

Art. 4.- Definiciones.- *Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado. Las empresas subsidiarias son sociedades mercantiles de economía mixta creadas por la empresa pública, en las que el Estado o sus instituciones tengan la mayoría accionaria. Las empresas filiales son sucursales de la empresa pública matriz que estarán administradas por un gerente, creadas para desarrollar actividades o prestar servicios de manera descentralizada y desconcentrada...*

Art. 5.- Constitución y Jurisdicción.- *La creación de empresas públicas se hará:*

1. *Mediante decreto ejecutivo para las empresas constituidas por la Función Ejecutiva;*
2. *Por acto normativo legalmente expedido por los gobiernos autónomos descentralizados;*
y,
3. *Mediante escritura pública para las empresas que se constituyan entre la Función Ejecutiva y los gobiernos autónomos descentralizados, para lo cual se requerirá del decreto ejecutivo y de la decisión de la máxima autoridad del organismo autónomo descentralizado, en su caso...*

Art. 7.- Integración.- El Directorio de las empresas estará integrado por:

“.....

b) Para el caso de las empresas públicas creadas por los gobiernos autónomos descentralizados o para las creadas entre la Función Ejecutiva y los gobiernos autónomos descentralizados, el Directorio estará conformado por el número de miembros que se establezca en el acto normativo de creación, el que también considerará los aspectos relativos a los requisitos y período. En ningún caso el Directorio estará integrado por más de cinco miembros. Para el caso de los directorios de las empresas públicas creadas por los gobiernos autónomos descentralizados, sus miembros serán preferentemente los responsables de las áreas sectoriales y de planificación del gobierno autónomo descentralizado relacionado con el objeto de la empresa pública. El acto normativo de creación de una empresa pública constituida por gobiernos autónomos descentralizados podrá prever que en la integración del Directorio se establezca la participación de representantes de la ciudadanía, sociedad civil, sectores productivos, usuarias o usuarios de conformidad con lo que dispone la ley. “

3.1.4 Ley Orgánica del Servicio Público

Rige a partir del mes de agosto de 2010, al igual que en el numeral anterior se hace referencia a los artículos más relevantes para el tema investigado:

Art. 2.- Objetivo.- El servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación.

Art. 3.- Ámbito.- Las disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, que comprende:

.....

1. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales para la prestación de servicios públicos. Todos los organismos previstos en el artículo 225 de la Constitución de la República y este artículo se sujetarán obligatoriamente a lo establecido por el Ministerio de Relaciones Laborales en lo atinente a remuneraciones e ingresos complementarios. Las escalas remunerativas de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales, se

sujetarán a su real capacidad económica y no excederán los techos y pisos para cada puesto o grupo ocupacional establecidos por el Ministerio de Relaciones Laborales, en ningún caso el piso será inferior a un salario básico unificado del trabajador privado en general.

Art. 22.- Deberes de las o los servidores públicos.- Son deberes de las y los servidores públicos: a) Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la Ley; b) Cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez, solidaridad y en función del bien colectivo, con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades; c) Cumplir de manera obligatoria con su jornada de trabajo legalmente establecida, de conformidad con las disposiciones de esta Ley; d) Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos. El servidor público podrá negarse, por escrito, a acatar las órdenes superiores que sean contrarias a la Constitución de la República y la Ley; e) Velar por la economía y recursos del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización de conformidad con la ley y las normas secundarias; f) Cumplir en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones, con atención debida al público y asistirlo con la información oportuna y pertinente, garantizando el derecho de la población a servicios públicos de óptima calidad; g) Elevar a conocimiento de su inmediato superior los hechos que puedan causar daño a la administración; h) Ejercer sus funciones con lealtad institucional, rectitud y buena fe. Sus actos deberán ajustarse a los objetivos propios de la institución en la que se desempeñe y administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas de su gestión; i) Cumplir con los requerimientos en materia de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones implementados por el ordenamiento jurídico vigente; j) Someterse a evaluaciones periódicas durante el ejercicio de sus funciones; y, Custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión tenga bajo su responsabilidad e impedir o evitar su uso indebido, sustracción, ocultamiento o inutilización.

Art. 41.- Responsabilidad administrativa.- La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviere las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho. La sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso.

Disposición General Octava.- Los gerentes y administradores y quienes ejerzan la representación legal en las entidades y empresas públicas o sociedades mercantiles en las que el Estado o sus instituciones tengan mayoría accionaria, comprendidas en el Artículo 3 de esta Ley, tendrán siempre la calidad de mandatarios con poder para representar a la organización, serán personal y pecuniariamente responsables por los actos y contratos que suscriban o autoricen; y, no podrán bajo ningún concepto beneficiarse de las cláusulas de la contratación colectiva, ni percibir otros emolumentos, compensaciones, bonificaciones o retribuciones bajo ninguna otra denominación, que no sean exclusivamente honorarios o remuneración de ser el caso.

3.1.5. Reglamento de la Ley de Servicio Público

Art. 16.- Nombramiento.- Entiéndase por nombramiento el acto unilateral del poder público expedido por autoridad competente o autoridad nominadora mediante la expedición de un decreto, acuerdo, resolución, acta o acción de personal, que otorga capacidad para el ejercicio de un puesto en el servicio público.

Art. 45.- Comisión de servicios.- A través de la comisión de servicios se establece el aporte técnico y/o profesional de una o un servidor de carrera en beneficio de otra institución del Estado, diferente a la cual presta sus servicios; dentro o fuera del país.

Art. 47.- De los derechos.- La o el servidor de carrera, que se encuentre en comisión de servicios con remuneración, conservará los derechos y beneficios que la institución a la que pertenece hubiere creado a favor de sus servidores, así como deberá ser reintegrada o reintegrado a su puesto de origen, al concluir la comisión.

Art. 48.- De la remuneración.- La o el servidor de carrera declarado en comisión de servicios con remuneración, recibirá la remuneración mayor o la diferencia a la que hubiere lugar, entre lo que percibe en la entidad a la que pertenece y lo presupuestado para el puesto en el que prestará sus servicios. La diferencia será pagada por la institución que lo recibe.

...

Art. 55.- Terminación de las comisiones.- La comisión de servicios con o sin remuneración terminará por el cumplimiento del lapso concedido o cuando la institución requirente lo considere pertinente, y, sin más trámite, la o el servidor comisionado se reintegrará inmediatamente a la institución a la que pertenece. Una vez concluida la comisión se deberá emitir la acción de personal respectiva a la o el servidor público a fin de que se reintegre a su puesto de origen.

....

Art. 57.- De la renuncia.- En caso de que la o el servidor que se encuentre en comisión de servicios con o sin remuneración, decida presentar su renuncia, deberá previamente solicitar su reincorporación a la institución de origen, y una vez reincorporado podrá canalizarlo ante la autoridad nominadora.

.....

Art. 89.- De la destitución.- La destitución de la o el servidor constituye la máxima sanción administrativa disciplinaria, dentro del servicio público y será impuesta únicamente por la autoridad nominadora o su delegado, en los casos señalados en el artículo 48 de la LOSEP, previo el cumplimiento del procedimiento del sumario administrativo.

Art. 101.- De la carrera en el sector público y la cesación de funciones.- En virtud de las disposiciones constitucionales que obligan al estado a desarrollar sus actividades bajo los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia, responsabilidad y estabilidad, y la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo, y precautelando el buen vivir en las instituciones establecidas en el artículo 3 de la LOSEP, la cesación de funciones genera la terminación definitiva de la prestación de servicios de las y los servidores públicos con las instituciones del Estado, y se produce en los casos señalados en el artículo 47 de la LOSEP.

Art. 111.- Liquidación y pago de haberes.- La liquidación y pago de haberes a que hubiere lugar a favor de la o el servidor, se realizará dentro del término de quince días posteriores a la cesación de funciones, y una vez que la servidora o servidor haya realizado la respectiva acta entrega-recepción de bienes, conforme lo determina el artículo 110 de este Reglamento General. El pago será de responsabilidad de la Unidad Financiera Institucional. En la liquidación de haberes se considerará la parte proporcional de los ingresos complementarios a que tuviere derecho, a más de lo previsto en el artículo 31 de este Reglamento General.

Art. 124.- Ingreso a la carrera del servicio público.- Se consideran servidoras y servidores de carrera, a quienes ingresan al servicio público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución de la República, el artículo 86 de la LOSEP y las disposiciones de este Reglamento General.

....

Art. 247.- De las remuneraciones de los gobiernos autónomos descentralizados, sus entidades y regímenes especiales.- Las remuneraciones de las y los servidores de los gobiernos autónomos descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, se contemplarán como un porcentaje de la remuneración mensual unificada de la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado, sus entidades y regímenes especiales, correspondiente, las que no podrán exceder los techos ni ser inferiores a los pisos de las

determinadas por el Ministerio de Relaciones Laborales, para cada grupo ocupacional. Una vez emitidos los pisos y techos remunerativos por parte del Ministerio de Relaciones Laborales, los gobiernos autónomos descentralizados a través de ordenanza establecerán las remuneraciones que correspondan.

3.1.6 Ordenanzas Varias

ORDENANZA DE APROBACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA

EL ILUSTRE CONCEJO CANTONAL DE CUENCA

CONSIDERANDO:

Que la Constitución de la República, en su artículo 264 numeral 1, establece que los gobiernos municipales tienen competencias exclusivas entre otras, las de planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, con el fin de regular su uso y la ocupación del suelo urbano y rural;

.....

Que el cantón Cuenca en respuesta al desarrollo y crecimiento dinámico experimentado en los últimos tiempos, requiere de normativa idónea para preservar la integridad de sus habitantes y del ambiente, así como propiciar una estructura policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos, que den como resultado un adecuado manejo y protección de recursos naturales;

En ejercicio de las facultades establecidas en el Art. 240 de la Constitución de la República, y de conformidad con los Art. 57 literal a), e) y x) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización,

EXPIDE:

La Ordenanza de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca

Artículo 1.- Naturaleza del Plan.- El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca es una política pública y un instrumento de planificación del desarrollo que busca ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas del desarrollo respecto de los asentamientos humanos; las actividades económico-productivas; y, el manejo de los recursos naturales, en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, expedido de

conformidad a las normas constitucionales vigentes y a las del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; ordenanzas municipales, reglamentos y otras normas legales.

Artículo 2.- Objeto del Plan.- El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cuenca busca el desarrollo socioeconómico de la localidad y una mejora en la calidad de vida; así como la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, y la utilización racional del territorio. Los objetivos proponen la aplicación de políticas integrales, capaces de abordar la complejidad del territorio, su población y promover nuevas normas de cohesión y redistribución, en el marco del reconocimiento de la diversidad. Los grandes objetivos del Plan son: mejorar el nivel de ingreso o renta de la población; mejorar la calidad de vida y de trabajo; y, mejorar la calidad ambiental. Para alcanzar estos objetivos que favorecen la articulación armónica del sistema territorial, entendido como una construcción social que representa el estilo de desarrollo de la sociedad, el Plan organiza y propone el modelo a futuro a partir de los subsistemas: Medio Físico o Sistema Natural; Población y Actividades de Producción, Consumo y Relación Social; Asentamientos Humanos e Infraestructuras; y, el Marco Legal e Institucional.

Artículo 6.- Vigencia y publicidad del Plan.- El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca tiene una vigencia temporal hasta el año 2030, pudiendo ser reformado cuando así lo considere la I. Municipalidad...

Cuenca 3 de diciembre de 2011

CONCEJO CANTONAL

ORDENANZA DE TRANSICIÓN PARA LA ADECUACIÓN DE LAS ORDENANZAS VIGENTES A LAS DISPOSICIONES DEL COOTAD Y EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS ESTABLECIDAS EN EL ART. 264 DE LA CONSTITUCIÓN

EL ILUSTRE CONCEJO CANTONAL

CONSIDERANDO:

....

1. Que, las competencias exclusivas de la Municipalidad derivan de la Constitución y la ley, sin que un órgano distinto al de la Municipalidad, pueda o deba asumirlo, en respeto de

lo dispuesto en los Arts. 1; 3, numeral 6; 238 y, 266 de la Constitución y, de las garantías establecidas en los Arts. 5, 6, y 8 del COOTAD.

2. Que, el COOTAD ha establecido competencias exclusivas para la administración ejecutiva municipal que le corresponde al Alcalde y la administración, según disponen los Arts. 9 y 60 literal b) del COOTAD, y el ejercicio de la competencia normativa y fiscalizadora del Concejo Cantonal, según disponen los Arts. 7 y 57 literal a) del mismo Código.

3. Que, el COOTAD no ha establecido ni previsto un régimen normativo perentorio general de transición, dejando al Concejo Cantonal la obligación de actualizar y codificar las normas en el período actual de funciones, según expresa la disposición transitoria vigésimo segunda.

.....

4. Que, entre otras normas, son de principal y urgente regulación, las que corresponden al ejercicio de las competencias ejecutivas, las de administración y sanción, que por Ordenanza municipal, atribuía competencia al Concejo Cantonal, así como regularizar el funcionamiento de las Comisiones del Concejo Cantonal y el ejercicio de las atribuciones de los órganos de gestión municipal;

En ejercicio de las atribuciones establecidas en los Arts. 7 y 57 del COOTAD y la invocada disposición transitoria vigésima segunda del mismo cuerpo normativo.

EXPIDE:

LA ORDENANZA DE TRANSICIÓN PARA LA ADECUACIÓN DE LAS ORDENANZAS VIGENTES A LAS DISPOSICIONES DEL COOTAD Y EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS ESTABLECIDAS EN EL ART. 264 DE LA CONSTITUCIÓN

...

Art. 3.- El Concejo Cantonal, ejercerá, exclusivamente, las atribuciones establecidas en el Art. 57 y otras normas del COOTAD que dispongan atribuciones específicas y propias a éste órgano del gobierno municipal. Corresponde al Alcalde de manera directa y a la administración ejecutiva municipal, según la distribución de funciones que establezca el Alcalde, el ejercicio de las competencias administrativas establecidas en el Art. 60 del COOTAD y las demás normas del mismo cuerpo normativo.

...

Art. 7.- Se declaran vigentes todas las Ordenanzas y reglamentos municipales y su aplicación obligatoria, ajustándose a las siguientes disposiciones:

.....

c) Las nuevas competencias y atribuciones establecidas en el COOTAD serán ejercidas por las Direcciones correspondientes en el ámbito de la materia que les ha sido atribuida, salvo resolución del Alcalde que distribuya y organice las competencias entre las distintas Direcciones y Departamentos municipales, según resolución motivada y de aplicación general que será comunicada al Concejo Cantonal.

.....

DEL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LA MUNICIPALIDAD

Art. 8.- Corresponde al Alcalde la representación legal de la Municipalidad y la representación política del Concejo Cantonal para solicitar, demandar, exigir, defender y ejercer las competencias exclusivas que la Constitución establece para la Municipalidad. En ningún caso el Alcalde podrá ceder, resignar, desistir ni renunciar del ejercicio de las competencias exclusivas, tampoco puede desistir, resignar ni renunciar a la demanda y exigencia ante los órganos competentes de la transferencia automática, directa y oportuna de los bienes y recursos que le corresponden a la Municipalidad para el ejercicio de las competencias exclusivas establecidas en la Constitución.

Art. 9.- Se constituye la Comisión Permanente de Autonomía y Descentralización del Concejo Cantonal conformada por tres Concejales designados por el Concejo Cantonal.

Art. 10.- El Alcalde, con los Directores Municipales, conformará un órgano de administración y distribución de competencias ejecutivas que resolverá sobre los conflictos de competencia al interior de la Municipalidad y que coordinará y establecerá el plan de adecuación normativa de la Municipalidad a las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

Art. 11.- Para el año 2011, para la construcción de los PDOT y para lograr la efectiva coordinación y complementariedad el Alcalde presentará al Concejo Cantonal la propuesta normativa que integre la planificación con los distintos niveles de gobierno Para la coordinación y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, el Alcalde presentará al Concejo Cantonal en el plazo de 90 días la propuesta normativa que integre la planificación municipal con los distintos niveles de gobierno y, el sistema de participación ciudadana reglamentado en la Ley de Participación.

Art. 12.- Las normas establecidas en esta Ordenanza regirán hasta la adecuación y codificación de la normativa municipal, según dispone la disposición transitoria vigésima segunda del COOTAD.

Art. 13.- Para el caso del impuesto a las utilidades en la compraventa de predios urbanos (plusvalía), cuando se trate de la primera compraventa de inmuebles adquiridos antes del 01 de enero de 2006, la tarifa será del cero punto cinco por ciento (0.5%), para la segunda y sucesivas ventas luego de esa fecha se aplicará la tarifa dispuesta en el artículo 556 del

COOTAD. Las rebajas a las que se tiene derecho en este impuesto serán las contempladas en el COOTAD.

Cuenca, 20 de diciembre de 2010

CONCEJO CANTONAL

3.2. Estructura Orgánica Municipio de Cuenca

Se considera que los municipios del Ecuador debieran tener entre sus objetivos primordiales los siguientes:

1. Velar por el respeto y garantía de los intereses municipales, ejerciendo para ello, la representación institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos ante las instancias nacionales e internacionales.
2. Profundizar el proceso de descentralización y autonomía a través de la asistencia técnica especializada y coordinación directa con los organismos nacionales encargados de dirigir el proceso.
3. Fortalecer las capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos para la asunción de competencias y el cumplimiento de los fines institucionales.
4. Apoyar la construcción de gobernanza local a través de la consolidación de modelos participativos, incluyentes y solidarios.
5. Trabajar de forma conjunta con el gobierno central para el estudio y preparación de planes y programas en beneficio de los territorios.
6. Fortalecer la institucionalidad de AME a través de la profesionalización y constante innovación.

3.2.1 Organigrama Estructural Municipal

Para realizar el Organigrama de la Institución se observaron disposiciones legales de la derogada Ley de Régimen Municipal.....

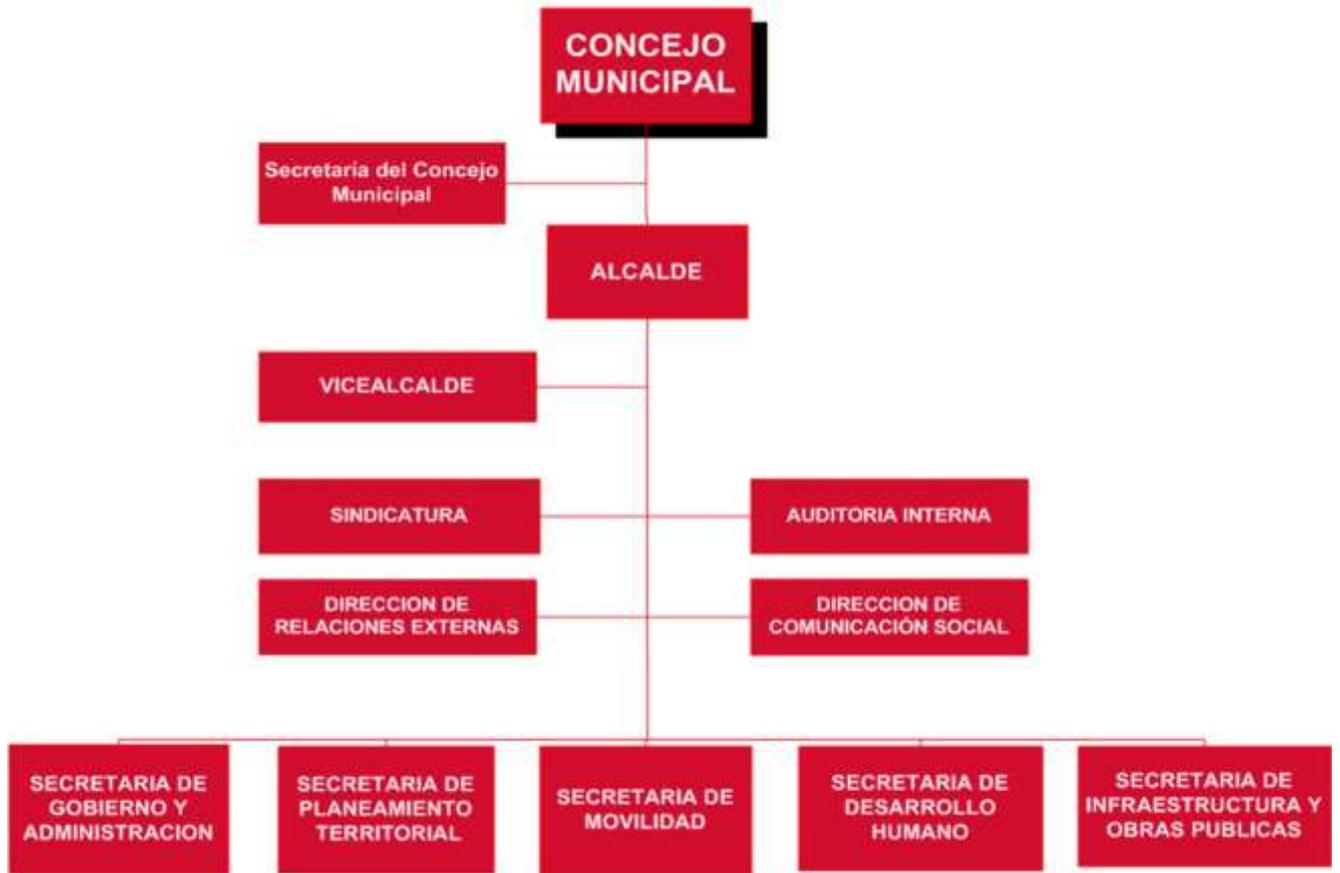
Art. 25.- El gobierno cantonal estará a cargo del concejo municipal con facultades normativas cantonales, de planificación, consultivas y de fiscalización, presidido por el alcalde, con voto dirimente; Art. 26.- El alcalde es el representante legal de la municipalidad y responsable de la administración municipal; junto con el procurador síndico la representará judicial y extrajudicialmente.

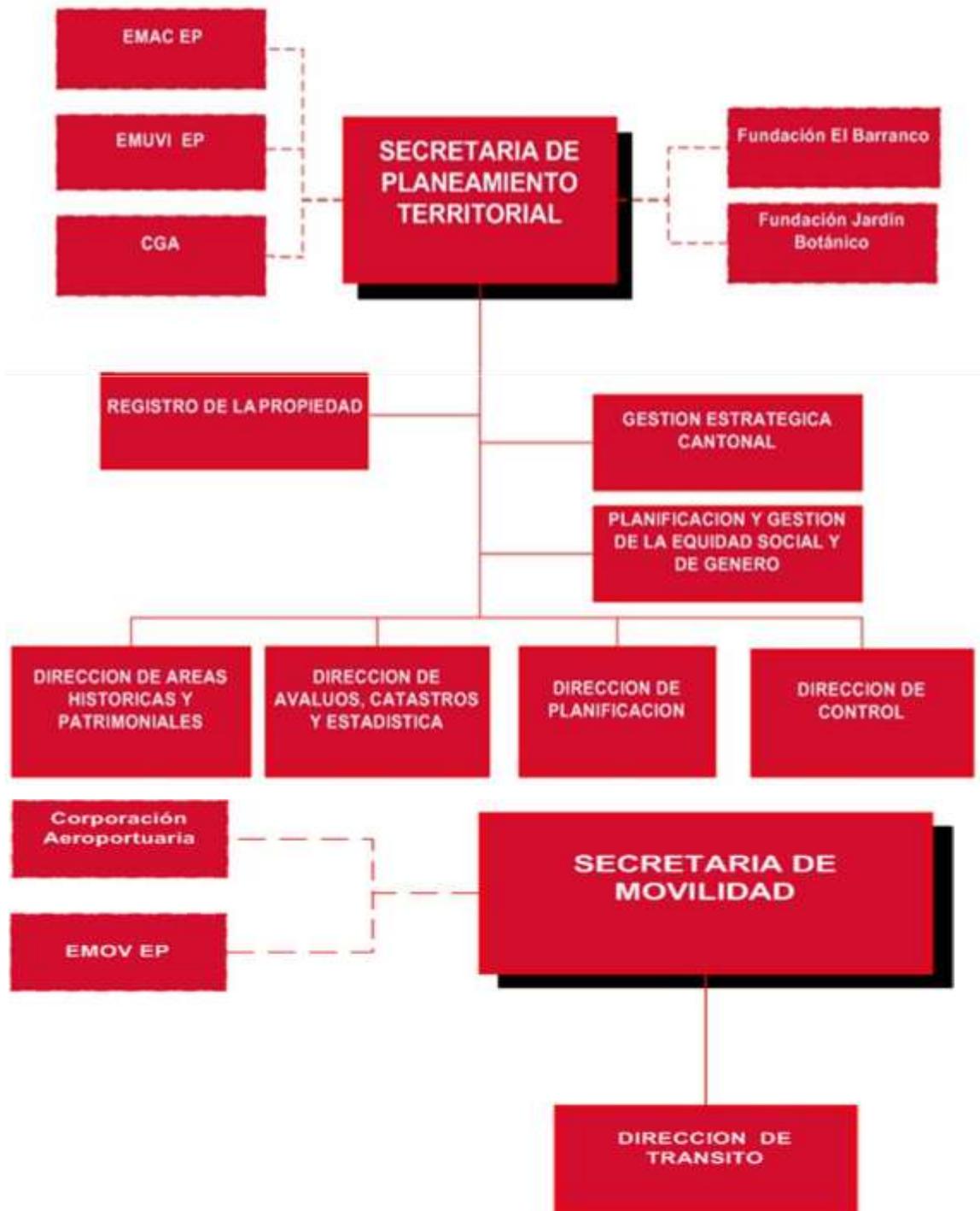
Art. 157.- El reglamento orgánico y funcional determinará la estructura administrativa de cada municipalidad, la cual se conformará teniendo en cuenta que las distintas dependencias constituyen un organismo racionalmente integrado desde el punto de vista de la división del trabajo.

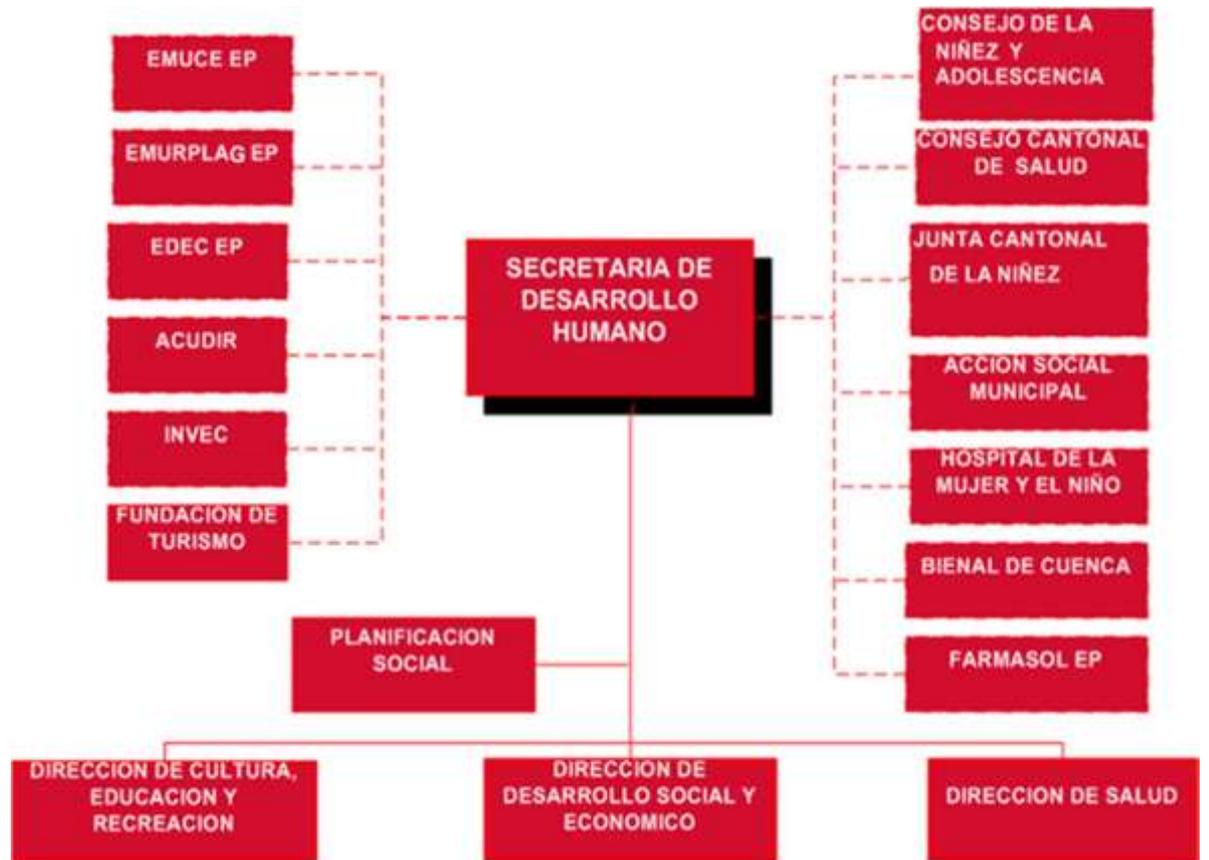
Art. 158.- La estructura orgánica y funcional contemplará los siguientes niveles de actividad:

a) Directivo; b) Asesor; c) Operativo.

Al nivel directivo le compete tomar las decisiones, impartir las instrucciones para que ellas se cumplan, coordinar en forma general las actividades y supervigilar el eficiente cumplimiento de las mismas. Al nivel asesor le corresponde prestar asistencia técnica a los niveles directivo y operativo en cuestiones de planificación, programación y proyección de las actividades municipales, en materias legales y en asuntos de organización administrativa. Al nivel operativo le compete la ejecución de las distintas funciones en cada uno de los ramos propios de la actividad municipal.







3.3. Fortalecimiento Institucional y Nuevas Competencias asumidas

El 26 de abril de 2012, el Consejo Nacional de Competencias resolvió por unanimidad entregar la competencia para la planificación y regulación del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, a la Municipalidad de Cuenca y a los 220 municipios del país.

El alcalde de Cuenca ratificó que el traspaso de competencias implica también la transferencia de recursos para impulsar una asunción efectiva de las nuevas responsabilidades tanto para la infraestructura y operatividad, cuanto para la planificación y proyectos de inversión.

Para iniciar con la nueva competencia se dio un periodo de optimización de la parte operativa que implicó la preparación del personal civil a cuyo cargo están todas las responsabilidades que estaban en manos de agentes de la Policía Nacional, la capacitación del personal estuvo a cargo del MTOP y de la ANT, la que se extendió a aéreas como la historia, cultura, turismo entre otras.

Con la transferencia de la competencia de tránsito, transporte y seguridad vial se logró que la ciudadanía tenga una mejor atención en los servicios como revisión técnica vehicular, matriculación, seguridad vial, así como agilizar el sistema de trámites en general.

Por otra parte, en abril de 2011 el Ministerio del Ambiente amplió y otorgó nuevas competencias ambientales a la Municipalidad de Cuenca, mediante acuerdo ministerial # 475 se incrementan las competencias como autoridad ambiental a la Municipalidad para el licenciamiento de estaciones de servicios (gasolineras, centros de distribución de gas licuado y canteras), constituyéndose en la primera municipalidad del país en acceder a estas atribuciones por el trabajo y esfuerzos encaminados a mejorar la condición ambiental del cantón, para lo cual y con la debida anticipación se logró la integración, coordinación y ejecución de la gestión ambiental corporativa en Cuenca, y la creación de la Unidad de Monitoreo Ambiental que garantizó los planes de manejo ambiental.

Estos fueron los procesos iniciales de transferencias que el Municipio de Cuenca asumió, y que han tenido sus diferentes ópticas por parte de la población que reside en esta ciudad.

CAPÍTULO IV
NUEVAS ENTIDADES MUNICIPALES

4.1. Introducción

La concentración de los poderes fue considerada como la mejor forma de ejecutar y controlar la gestión del estado, lo que generó intereses económicos y de poder. La transferencia de competencias a los municipios fue calificada como una arriesgada concesión del poder central, pero la voluntad de las municipalidades, en unas más que otras, ha logrado el avance en el proceso descentralizador, demostrando la prestancia de la administración local.

La I. Municipalidad de Cuenca para lograr la organización interna y la articulación institucional, diseñó instrumentos y políticas públicas de gestión dirigidas a estimular el aprovechamiento de los recursos locales para impulsar nuevos estilos de desarrollo basados en las potencialidades del sector, como complemento indispensable de las políticas nacionales de desarrollo; paulatinamente dictó normas para que el proceso funcione con acuerdos entre la sociedad civil, las entidades municipales y los actores económicos.

Revitalizar el bienestar ciudadano es fundamental, para ello se debe generar toda una estructura nueva que se acople a las diferentes necesidades de participación y gestión del desarrollo humano integral de Cuenca, vislumbrando la posibilidad de que pueden no coincidir los tiempos y requerimientos de la población, sin embargo el gobierno local y los otros protagonistas del proceso estratégico deberán generar espacios en los que la población pueda ser informada, pueda opinar, tomar decisiones e incluso gestionar conjuntamente algunos proyectos estratégicos para culminar con un proceso fiscalizador.

Bajo la consideración de que la gente es el elemento central del progreso en donde los servicios, el bienestar social y el crecimiento económico respondan a las demandas reales y estén al servicio de la población de Cuenca, será posible encontrar una asociación entre la atención que requiere la ciudadanía, y la equidad y el ejercicio de los derechos, por lo cual el Municipio cuencano está empeñado en la eficiencia en la gestión lo que brindará sostenibilidad a las nuevas competencias asumidas y por asumir.

4.2. Nuevo Régimen de desarrollo planificado, participativo y descentralizado

La Municipalidad cuencana en su afán de llevar a cabo el proceso descentralizador, suscribió un convenio denominado “por un mejor futuro urbano” para lograr la identificación de políticas públicas y de legislación facilitadora para la provisión local de servicios urbanos

básicos de calidad, entre ellos se considera la necesidad de contar con un plan de ordenamiento urbano y asesoría para establecer el modelo de gestión para la participación de los ciudadanos.

El gobierno municipal a más de proveer servicios de alta calidad ha determinado las reglas, programas y proyectos requeridos para tomar a cargo sus nuevas competitividades, identificando los procesos necesarios para garantizar que estas se generen conforme a las normativas vigentes, logrando el desarrollo local en los ámbitos económico, social, político, ambiental, cultural, etc. Para lograr la organización interna del cabildo y su articulación institucional es necesario también diseñar instrumentos y políticas públicas de gestión dirigidas a estimular el aprovechamiento de los recursos endógenos para impulsar nuevos estilos de progreso basados en las disposiciones constitucionales, Cootad y leyes conexas, como complemento de las políticas nacionales de desarrollo.

La configuración de un gobierno local facilitador y promotor del mejoramiento económico conduce a tener presente que el cantón está rodeado de varios sistemas productivos que van más allá de su autoridad administrativa, por lo cual es importante considerar el concepto de competitividad territorial a través de una infraestructura adecuada para el transporte, seguridad jurídica y la inyección de tecnología de tal forma que sea posible la agregación de valor a los bienes y servicios.

Descentralización Administrativa

Ley de Modernización del Estado:

La descentralización administrativa permite la transferencia de atribuciones, facultades y obligaciones desde organismos del Gobierno Central, a favor de otra entidad que es descentralizada ya sea territorial o funcionalmente; también se puede dar dicha transferencia a otras instancias que forman parte del mismo organismo.

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva Mediante la descentralización administrativa se transfiere de manera definitiva funciones que desempeñan órganos de una administración central a favor de entidades de derecho público de la administración pública institucional (Descentralización Funcional) o de régimen seccional autónomo (Descentralización Territorial).

Desconcentración.- La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentrados en otros jerárquicamente dependientes de aquellos, cuyo efecto será el traslado de la competencia al órgano desconcentrado. La desconcentración se hará por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial.

Delegación.- Es un acto en virtud del cual un órgano administrativo encarga a otro, jerárquicamente subordinado, el ejercicio de funciones, observando la titularidad sobre las mismas.

La centralización permite la consolidación del poder político, mediante la jerarquía asegura la regularidad y puede ejercer un mejor control sobre los administrados, en tanto que la descentralización permite una mejor adaptación del servicio a las necesidades de los usuarios, ejerce democracia al otorgar la gestión de los asuntos a los propios interesados en su jurisdicción, facilita la delegación y sobre todo genera una gestión más rápida que en el sistema centralizado.

4.3. Transferencia de Competencias

El COOTAD regulariza la transferencia de competencias en los siguientes artículos:

Art. 154.- ...

a) Informes habilitantes: *El proceso de transferencia iniciará con la elaboración de un informe del estado de situación de la ejecución y cumplimiento de las competencias a ser descentralizadas y un informe de la capacidad operativa de los gobiernos autónomos descentralizados para asumir las nuevas competencias (talentos humanos, recursos materiales y tecnológicos), así como también de los déficits existentes y una estimación total de los recursos necesarios para alcanzar la suficiencia en el ejercicio de las competencias.*

b) Informe de la comisión de costeo de competencias: *Con los informes anteriores una comisión identificará los recursos necesarios correspondientes a las competencias, y presentará un informe vinculante al Consejo Nacional de Competencias que deberá considerar las diferencias de escala en los costos según las densidades de población para compensar los desequilibrios territoriales.*

c) Identificación de los gobiernos autónomos descentralizados que recibirán las competencias y de aquellos que entrarán en un proceso de fortalecimiento institucional: *Con los informes técnicos señalados y el coste de los recursos correspondientes, el Consejo Nacional de Competencias, determinará los gobiernos autónomos descentralizados que se encuentran en condiciones de recibir las nuevas competencias y aquellos que requieran un proceso de fortalecimiento institucional.*

d) Resolución de transferencia de competencias y recursos: *El Consejo Nacional de Competencias expedirá una resolución motivada mediante la cual se transfiere las competencias y recursos a cada gobierno autónomo descentralizado. La resolución contendrá el detalle de las competencias, talentos humanos, y recursos financieros,*

materiales y tecnológicos transferidos. Entrará en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial.

e) Entrega efectiva de recursos: En tres meses desde la publicación en el Registro Oficial de la resolución, los ministerios correspondientes realizarán la entrega de los recursos materiales y tecnológicos al gobierno autónomo descentralizado correspondiente.

f) Proceso de fortalecimiento institucional: El Consejo Nacional de Competencias aprobará y publicará en el Registro Oficial un cronograma de las transferencias de competencias exclusivas y recursos a los gobiernos autónomos descentralizados que requieran un proceso de fortalecimiento institucional en una segunda y tercera fase.

Recursos

Los recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados son: a) Ingresos propios de la gestión; b) transferencias del presupuesto general del Estado; c) otro tipo de transferencias, legados y donaciones; d) participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y, e) recursos provenientes de financiamiento.

4.4. La Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte EMOV-EP

Manejar el tránsito en las ciudades se ha tornado cada vez más complejo, debido al incremento incontrolable del parque automotor. La circulación vehicular ha tratado de limitarse sin resultados efectivos como sucedió en Quito con el sistema “pico y placa”. Constituye un reto fortalecer la educación para el tránsito, no sólo mediante los mecanismos formales concentrados en la educación, sino con el apoyo de los medios de comunicación en cumplimiento de la misión orientadora para llegar a sectores marginales y alejados de las concentraciones urbanas, es decir a cualquier nivel comunitario, obteniendo un cambio también en la actitud ciudadana.

Se debe mejorar y ampliar la infraestructura vial multiplicándose los distribuidores de tránsito, pasos a desnivel, asfaltado y ampliación de calles, para que no crezcan los embotellamientos en las horas pico, problema que se origina por la carencia de vías alternas, sin olvidar que el caos también lo arman los conductores. La conciencia ciudadana debe hacerse presente colaborando con las autoridades, buscando soluciones y respetando la normativa de tránsito implementada.

Secretaría de movilidad, tránsito y transporte

Es una instancia municipal que planifica y coordina la construcción, gestión y ejecución de un Modelo de Movilidad segura, ordenada y sostenible para Cuenca; sus objetivos son:

- Coordinar la formulación e implementación de políticas públicas que permitan ordenar de manera racional el tránsito en el Cantón Cuenca y asumir las competencias plenas en esta materia.
- Coordinar la Gestión y Administración de la Movilidad en el Cantón Cuenca
- Desarrollar las estrategias y líneas de Acción que le permitan a la Municipalidad la construcción de un Modelo de Movilidad Sostenible a largo plazo y coherente con el crecimiento de la ciudad.
- Coordinar y gestionar la elaboración de proyectos de ordenanzas, reglamentos y más instrumentos legales normativos necesarios para el desarrollo de la movilidad y el tránsito en el Cantón.

EMOV EP

La Empresa Pública Municipal de Movilidad de Cuenca, es una entidad con personería jurídica y autonomía Administrativa y Patrimonial que procura la administración eficaz mediante relaciones interpersonales con todos los involucrados, optimizando sus recursos para ofrecer seguridad, confort y servicios de calidad a los usuarios.

Misión.- gestionar, administrar, regular y controlar el Sistema de Movilidad sustentable propendiendo a la calidad, seguridad, agilidad, oportunidad, disponibilidad, comodidad, accesibilidad, de los ciudadanos a través de una gestión técnica, integral e integrada del Transporte Terrestre, Tránsito y Movilidad no Motorizada, mejorando la calidad de vida, precautelando la salud, fortaleciendo la generación productiva y el desarrollo social y económico del cantón.

Visión.- Contar en un período de cinco años con una organización dotada de talento humano comprometido, motivado y capacitado, con un ordenamiento jurídico claro y preciso, que ejecute procesos racionalizados y efectivos orientados a la excelencia, con una estructura organizacional que permita la gestión por procesos con la aplicación de tecnologías de comunicación e información de última generación, financieramente sostenible, dotada de infraestructura física funcional y desconcentrada, acercando los servicios de calidad a la colectividad convirtiéndose en un sustento de desarrollo socio-económico del cantón Cuenca, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida, y la conservación del medio ambiente.

Objetivos

- a) Diseñar y ejecutar prioritariamente el proyecto de fortalecimiento institucional, a través de una estructura organizacional, abarcando las variables organizacionales: talento humano; base legal; procesos racionalizados; TIC's (Tecnología de Información y Comunicación); Estructura Organizacional por procesos; ingeniería financiera; infraestructura física; niveles de servicio; portafolio de productos.
- b) Implementar un plan de posicionamiento institucional y de imagen corporativa: socializar el proceso de administración del cambio de la EMOV EP de manera interna y externa; recopilar y difundir las normas técnicas-jurídicas relacionadas con la movilidad; recopilar información estadística relacionada con la movilidad.
- c) Establecer un modelo de negocios que permita la sostenibilidad financiera de la empresa: revisión de tarifas, aplicación de tarifas diferenciadas; concesión de espacio público; publicidad en los terminales, parqueaderos; publicidad.
- d) Ejecutar un Plan de Educación ciudadana: implementar la participación ciudadana en los procesos de movilidad sustentable a llevarse a cabo (tranvía, ciclovía, bicicleta pública, transporte público).
- e) Proponer reformas a la normativa vigente relativa a la movilidad en lo local.
- f) Promover la tecnificación e investigación científica en temas de movilidad y medio ambiente: convenios de cooperación interinstitucional, alianzas estratégicas, contratos de servicios.
- g) Proponer un Plan de Movilidad elaborado de manera participativa con los actores del sistema para el Cantón Cuenca.
- h) Mejorar los estándares de calidad que garanticen la seguridad ciudadana en atención a las políticas públicas de movilidad.
- i) Propender a la prestación de servicio de transporte público de calidad, que brinde seguridad, agilidad, oportunidad, disponibilidad, comodidad, accesibilidad, a los usuarios del cantón Cuenca, mejorando la calidad de vida, precautelando la salud ambientalmente sustentable, fortaleciendo la generación productiva y económica del cantón.

4.4.1 Bases Legales

Resolución 006-212 CNC (Consejo Nacional de Competencias)

Se han resumido los aspectos más relevantes:

Considerandos:

Tanto la Constitución cuanto el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, crearon el sistema nacional de competencias con el objeto de organizar las instituciones, planes, programas, políticas y actividades, relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad; y en este caso particular dispone que es competencia exclusiva de los gobiernos municipales: planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, definiendo cada gobierno autónomo descentralizado el modelo de gestión de su competencia. Una vez obtenido el informe del estado de situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia a ser descentralizada; informe de los recursos financieros y capacidad operativa del GAD, informe vinculante ante el CNC, y por último el informe del Ministerio de Finanzas sobre los recursos existentes para la gestión de la competencia a ser descentralizada, el Consejo Nacional de Competencia resolvió:

Articulado.- Consta los artículos más notables de manera resumida.

Art. 1.- Transferencia.- *Transferir la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales del país....*

Art. 3.- Modelos de gestión.- *Para el ejercicio de esta competencia, se establecen tres modelos de gestión diferenciados, en función de las necesidades territoriales cantonales en tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, la experiencia de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales y requisitos mínimos de sostenibilidad del servicio.*

Art. 4.- Modelo de gestión A.- *Corresponden a este modelo de gestión, los siguientes gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales:*

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO	PROVINCIA
Quito	Pichincha
Guayaquil	Guayas
Cuenca	Azuay
Ibarra	Imbabura
Loja	Loja
Ambato	Tungurahua
Manta	Manabí

Nota: Lo resaltado pertenece a la autora.

Los restantes GADs municipales están distribuidos entre los modelos de gestión “B” y “C” Estos gobiernos autónomos descentralizados y municipales tendrán a su cargo la planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial en los términos establecidos en la presente resolución. Exceptuando el control operativo del tránsito en la vía pública, el proceso de matriculación y revisión técnica vehicular, lo cual lo podrán asumir cuando se encuentren debidamente fortalecidos individual, mancomunadamente o a través de consorcios.

Art. 8.-Facultades del Gobierno Central.- *En el marco de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, corresponde al Gobierno Central, a través de sus distintas entidades, en todos los casos, la Rectoría Nacional, Planificación Nacional, Regulación Nacional, Control Nacional, Gestión. Estas actividades las cumplirá el Estado en aquellos GADs en los que la competencia no haya sido asumida.*

Art. 14.-Facultades comunes a todos los modelos de gestión.- *En los tres modelos de gestión establecidos en la presente resolución, corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales las facultades y atribuciones de rectoría local, planificación local, regulación local, control local y gestión, para mejorar la movilidad en sus respectivas circunscripciones territoriales, en los términos establecidos en esta resolución, bajo el principio de unidad nacional.*

Art. 17.-*En el marco de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, formular los planes de administración y operativo del tránsito, un plan maestro de transporte terrestre y otro de seguridad vial; además tendrán la obligación de emitir normativa técnica local para:* 1. Regular el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. 2. Definir el procedimiento para los operativos de control de tránsito. 3. Homologar la señalización vial, de acuerdo con los estándares nacionales. 4. Normar el uso del espacio público y vías. 5. Regular la semaforización y la señalética en su circunscripción territorial. 6. Jerarquizar las vías en su circunscripción territorial. 7. Regular la fijación de tarifas de los servicios de transporte terrestre en sus diferentes modalidades de servicio de acuerdo a la política tarifaria nacional emitida por el Ministerio rector. 8. Establecer estándares locales para la operación de transporte terrestre. 9. Aprobar y homologar medios y sistemas de transporte terrestre. 10. Emitir los informes previos y obligatorios para la constitución jurídica de las compañías y cooperativas en el ámbito de sus competencias, los que deberán ser registrados y auditados posteriormente por el Directorio de la Agencia Nacional de Tránsito. 11. Emitir, suscribir y renovar los contratos de operación de transporte público, urbano e

intercantonal; permisos de operación comercial y especial; y autorizar la operación del servicio de transporte por cuenta propia, en el ámbito de su circunscripción territorial.

Art. 18.-*En el ámbito del control local tendrán las siguientes obligaciones:*

1. Controlar las actividades los servicios de transporte público, pasajeros y carga, transporte comercial y toda forma de transporte público. 2. Controlar el uso y ocupación de la vía pública. 3. Controlar el cumplimiento de la planificación operativa. 4. Aplicar las multas a las operadoras de transporte. 5. Auditar técnicamente el cumplimiento de normas y estándares de infraestructura vial, señalización y equipamiento cantonal. 6. Autorizar el funcionamiento de parques viales.

Art. 19.-Gestión.- *Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, las siguientes actividades de gestión: 1. Administrar y alimentar los sistemas de información de transporte y seguridad vial. 2. Recaudar directamente los valores causados por multas e infracciones. 3. Administrar la infraestructura de transporte terrestre. 4. Realizar campañas regulares de prevención de accidentes, y más.*

Art. 20.- *Facultades y atribuciones específicas del modelo de gestión A.- Además de las facultades y atribuciones comunes, los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales que, de acuerdo con la presente resolución, se encuentren comprendidos dentro del modelo de gestión A, tendrán las siguientes atribuciones: 1. Realizar operativos de control de tránsito regulares y especiales. 2. Autorizar, concesionar o implementar los centros de revisión y control técnico vehicular y controlar su funcionamiento. 3. Seleccionar a los aspirantes para agentes. 4. Construir, operar y mantener los centros de retención vehicular. 5. Realizar el proceso íntegro de matriculación vehicular, entre otras.*

Art. 21.-*Facultades y atribuciones específicas del modelo de gestión B.- Además de las comunes tendrán las siguientes atribuciones:*

1. Autorizar, concesionar o implementar los centros de revisión y control técnico vehicular y controlar su funcionamiento 2. Realizar el proceso íntegro de matriculación vehicular 3. Administrar y alimentar los sistemas de información de tránsito que incluye los registros de vehículos.

Art. 22.- *Facultades y atribuciones específicas del modelo de gestión C.- Los GADs que se encuentren dentro del modelo de gestión C, tendrán las facultades y atribuciones de rectoría, planificación, regulación, control y gestión, comunes a todos los modelos de gestión.*

Art. 23.- *Control operativo de tránsito.- Para el caso de aquellos gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales que de acuerdo con su modelo de gestión, no les corresponda o no ejerzan efectivamente, el control operativo de tránsito, operará un mecanismo de coordinación interinstitucional, presidido por el respectivo Alcalde o su*

delegado(a), e integrado por las entidades del gobierno central del respectivo distrito administrativo, encargadas de ejercer la facultad de control operativo en la vía pública...

Art. 25.- *Mancomunidades o consorcios.- En el caso de que dos o más municipios formen una mancomunidad o consorcio para el ejercicio de esta competencia, éstos serán considerados como una unidad, para determinar el modelo de gestión que les corresponde y en tal virtud podrán acceder a un modelo de gestión distinto del que les correspondería individualmente considerados. Corresponderá al Consejo Nacional de Competencias, revisar la metodología de asignación de modelos de gestión asignados.*

Art. 27.- *Financiamiento del ejercicio de la competencia.- Los GADs metropolitanos y municipales contarán con los recursos provenientes de la recaudación de valores por el otorgamiento de permisos, autorizaciones, suscripción de contratos de operación, multas, sanciones y tasas.*

Art. 28.- *Distribución tasa de matriculación.- Los valores recaudados por concepto del cobro de la tasa de matriculación y sus multas asociadas por parte de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales y las entidades del Gobierno Central, se distribuirán entre estos de la siguiente manera:*

1. Una asignación fija anual para cada gobierno autónomo descentralizado municipal, en función del respectivo modelo de gestión equivalente a 50.000 dólares de los Estados Unidos de América para los gobiernos metropolitanos y municipales a los que les corresponda los modelo de gestión A y B; y a 25.000 dólares de los Estados Unidos de América para los gobiernos metropolitanos y municipales a los que les corresponda el modelo de gestión C, en los términos de la presente resolución.

2. Una asignación variable para cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal, correspondiente al total recaudado por el cobro de la tasa de matriculación y sus multas asociadas, descontado el monto fijo; que se distribuirá en función de la población, la tasa de motorización, la densidad y dispersión poblacional, y la participación de la población urbana en la población total, los kilómetros de vías y el esfuerzo fiscal y administrativo, mediante la aplicación de la fórmula de reparto, establecida en esta resolución.

Art. 31.- *Monto de compensación para egresos no permanentes.- Con la finalidad de compensar los desequilibrios territoriales, se establece un monto de compensación anual a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales del modelo de gestión A y B, determinado en el informe de la comisión sectorial de costeo, el cual se incluirá en el Presupuesto General del Estado de cada año y será liquidado al 31 de diciembre por el Ministerio de Finanzas. Los recursos no utilizados en cada ejercicio fiscal no se acumularán para los siguientes años. La vigencia de este monto deberá ser revisada cada año por el Consejo Nacional de Competencias respecto de los estándares en la*

prestación del servicio y al cronograma de asunción de la competencia, previa evaluación del ejercicio de las competencias que deberá realizar el Consejo Nacional de Competencias.

ORDENANZA DE CONSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE MOVILIDAD, TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE CUENCA EMOV EP.

Art. 1.- Créase la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP, para gestionar, organizar, regular y controlar este sector estratégico, como una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión...

Art 3.- Las atribuciones de la EMOV EP son, entre otras las siguientes:

- a) *Imponer las sanciones administrativas por las violaciones e incumplimiento a las ordenanzas y reglamentos relativos a la prestación de sus servicios, de conformidad con la ley;*
- b) *Organizar, administrar y regular el Sistema Integrado de Transporte SIT, el Sistema de Recaudo SIR y el Sistema de Ayuda a la Explotación SAE;*
- c) *Organizar, administrar y operar las líneas, paradas y terminales, y los sitios de estacionamiento de parqueaderos públicos y estacionamiento rotativo tarifado o similares;*
- d) *Desarrollar programas de prevención de accidentes de tránsito y de educación vial en general;*
- e) *Ejecutar la matriculación vehicular, de conformidad con la ley y realizar la ejecución de la Revisión técnica Vehicular y el monitoreo de la calidad del aire dentro del cantón Cuenca, de conformidad con las políticas y ordenanzas expedidas por el Municipio en coordinación con la CGA;*
- f) *Determinar, regular y fiscalizar el parque automotor en las diferentes modalidades de servicio de transporte público y privado en el cantón;*
- g) *Conceder, modificar, revocar y suspender los contratos, permisos de operación y las autorizaciones de las empresas, compañías o cooperativas de transporte terrestre de servicio público;*
- h) *Determinar la vida útil de los vehículos de servicio público y privado de acuerdo a su uso;*
- i) *Establecer la ubicación y funcionamiento de controles de tránsito dentro del cantón y los necesarios en las terminales de transporte;*
- j) *Brindar los servicios de formación, capacitación y entrenamiento para los aspirantes a conductores;*

- k) *Ejecutar la señalización de las vías;*
- l) *Administrar el sistema semafórico;*
- m) *Prestar, solo de manera subsidiaria, los servicios de transporte público, mediante diferentes sistemas, para mejorar las condiciones de servicios;*
- n) *De conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica de Empresas Públicas, EMOV EP en su calidad de entidad de derecho público podrá constituir empresas subsidiarias, filiales, agencias, unidades de negocio para la prestación de servicios públicos y toda forma de asociación comercial permitida por la ley. Para este efecto, se necesitará la aprobación del Directorio con mayoría absoluta de votos de sus miembros.*

Art 5.- *La empresa tendrá su domicilio principal en Cuenca, pudiendo prestar sus servicios a nivel provincial, regional, nacional, directamente o a través de la creación de filiales, subsidiarias, etc., conforme ley.*

Art 6.-*El gobierno y administración de la EMOV EP se ejercerá a través del Directorio, Gerencia General y demás unidades..*

Art. 8.- *Son miembros principales del Directorio:*

- a) *Quien ejerce la alcaldía de Cuenca, o su delegado que tendrá la calidad de permanente, y será miembro de la Corporación Municipal, quien presidirá el Directorio;*
- b) *Un funcionario (a) de la Municipalidad, responsable del área administrativa designado por el Alcalde;*
- c) *Un (a) concejal designado por el Concejo Cantonal;*
- d) *Un (a) representante de la ciudadanía, designado según la ordenanza, en el que se considerará la alternabilidad entre el sector urbano y rural.*
- e) *Un (a) representante de las Cámaras de la Producción del Azuay y de las Universidades del cantón, quien actuará de manera alternada por períodos de dos años; el representante designado por las instituciones anotadas deberá contar con la ratificación del alcalde.*

Todos los miembros a excepción del Presidente (a) tendrá un suplente. El Gerente General acudirá a las sesiones del Directorio con voz informativa pero sin voto y ejercerá la Secretaría de este organismo al igual que los miembros suplentes del Directorio que acudirán con voz pero sin voto, a menos que fueren titularizados ausencia de los principales.

Art. 10.- *El Directorio durará dos años en funciones a excepción de quien ejerce la alcaldía, quien estará durante todo el período para el que fue elegido.*

Art 11.- *... son atribuciones y deberes del Directorio:*

- a) *Legislar y fiscalizar la administración de la Empresa;*

- b) Conocer los proyectos de ordenanzas relativos al giro de negocios y servicios prestados por la Empresa;
- c) Conocer los reglamentos internos y manuales operativos;
- d) Conocer y aprobar las tasas y tarifas por la prestación de los servicios públicos de la Empresa;
- e) Aprobar la participación e inversión en asociaciones, fundaciones o corporaciones, convenios, actos y contratos o a través de cualquier forma de asociación permitidas por la ley;
- f) Nombrar la o el Gerente General, de una terna propuesta por quien ejerce la presidencia, y removerlo;
- g) Conceder licencia o permiso a quien ejerce la gerencia general;
- h) Conceder y aprobar la contratación colectiva, y, los niveles salariales de las y los servidores;
- i) Conocer y resolver sobre las reclamaciones o apelaciones administrativas;
- j) Constituir empresas subsidiarias, filiales, agencias, unidades de negocio y toda forma de asociación comercial permitida por la ley, para la prestación de los servicios a su cargo.

Art. 12.- El directorio sesionará ordinariamente cuando menos una vez al mes, y, extraordinariamente a petición de quien ejerce la Presidencia, la Gerencia General, o de dos o más de sus miembros con derecho a voto...

Art. 13.- Las convocatorias a sesiones ordinarias se realizarán con por lo menos cuarenta y ocho horas de anticipación a la fecha de realización; para las sesiones extraordinarias el tiempo de anticipación será de veinte y cuatro horas; las convocatorias se realizarán de manera escrita... El Directorio podrá sesionar sin necesidad de convocatoria previa en cualquier tiempo y lugar, dentro del territorio nacional para tratar cualquier asunto siempre y cuando estén presentes todos sus miembros principales...

Art. 14.- Para que exista quórum, será necesaria la concurrencia de cuando menos tres de sus miembros. La inasistencia injustificada de los miembros del Directorio a tres sesiones consecutivas será causa de remoción...

Art 18.- Quien ejerce la gerencia general representará legal, judicial y extrajudicialmente a EMOV EP.. Será de libre remoción pudiendo ser reelegido. En caso de ausencia temporal o definitiva del gerente general, lo reemplazará el gerente subrogante mientras dura la ausencia, o hasta que el Directorio designe un titular.

Art. 20.- Son deberes y atribuciones del Gerente General entre otros:

- a) Definir, conducir, organizar y supervisar la administración del EMOV EP;
- b) Coordinar la actividad de EMOV EP con las otras dependencias y empresas;
- c) Celebrar, en nombre de EMOV EP, todo acto o contrato;
- d) Dirigir y supervisar el trabajo de las o los funcionarios, servidores y trabajadores;
- e) Designar de entre las y los funcionarios de nivel ejecutivo al gerente general subrogante;
- f) Dirigir la elaboración del presupuesto anual de la empresa;
- g) Presentar dentro de los primeros tres meses de cada año y cuando fuere requerido, informes al Directorio y al Concejo Cantonal, acerca de la gestión administrativa y del cumplimiento de los planes y programas aprobados.

Art 36.- La o el auditor interno será designado de conformidad con la ley, quien ejercerá sus funciones de manera independiente, de acuerdo con las normas nacionales e internacionales de auditoría aplicables al sector público y prestará sus informes de conformidad con la ley.

Art. 37.- Por resolución del Directorio, la empresa deberá contar con los servicios de una firma de auditoría externa, que hará las veces de comisario, y que desempeñará sus funciones por un período máximo de cuatro años. La auditoría externa mantendrá derecho de inspección y vigilancia sobre todas las operaciones de la empresa, con independencia de la gerencia general; son obligaciones y atribuciones más relevantes:

- a) Exigir al gerente general la entrega de una balance trimestral de comprobación;
- b) Examinar en cualquier momento y una vez cada tres meses por lo menos, los libros y papeles de la empresa;
- c) Revisar el balance y la cuenta de pérdidas y ganancias y presentar al Concejo Cantonal y al Directorio un informe de los mismos;
- d) Proponer motivadamente la remoción de los servidores de nivel ejecutivo;
- e) Presentar al directorio las denuncias sobre la administración de la Empresa; su incumplimiento la hará personal y solidariamente responsables con los administradores.

Art. 41.- son recursos de la empresa los siguientes:

- a) Ingresos corrientes que provienen de las fuentes de financiamiento que se derivaren de su poder de imposición, de la prestación de servicios de movilización, tránsito y transporte; otros servicios conexos; contribuciones especiales de mejoras; reintegros de la actividad empresarial; rentas e ingresos patrimoniales y otros ingresos no especificados que provengan de la actividad de la Empresa; ingresos de capital; recursos provenientes de la venta de bienes; de la contratación de crédito público privado, externo o interno; venta de activos; donaciones ; y;

b) *Transferencias constituidas por las asignaciones del I. Concejo Cantonal, las del Gobierno Central y otras instituciones públicas y privadas para fines generales o específicos.*

Art. 53.- *El Gerente General es competente para resolver la declaratoria de utilidad pública de bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de los fines de la empresa de conformidad con la ley.*

Disposiciones Varias

Primera.- *Con corte al 31 de marzo de 2010 de acuerdo a lo que consta en el balance general de la Empresa Pública Municipal de Servicios de Terminales de Transporte Terrestre de la ciudad de Cuenca EMTET, el patrimonio constituido por todas las acciones, participaciones, títulos habilitantes, bienes tangibles e intangibles y demás activos y pasivos que posea la Empresa EMTET al momento de expedición de la presente ordenanza, es transferido a la Empresa Pública EMOV EP en su totalidad...*

Segunda.- *Las competencia asignadas a CUENCA AIRE seguirán siendo ejercidas por esta hasta que de acuerdo a la ley sea disuelta, a partir de lo cual tales competencias serán asumidas por la EMOV EP, así como su patrimonio, derecho y obligaciones, que será absorbido por ésta.-Cuenca, abril de 2010*

CONCEJO CANTONAL

ORDENANZA POR LA QUE EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTON CUENCA RATIFICA LA DELEGACION A LA EMPRESA PUBLICA MUNICIPAL DE MOVILIDAD, TRANSITO Y TRANSPORTE, EMOV-EP, LA COMPETENCIA PARA LA REGULACIÓN Y CONTROL DEL TRANSITO, TRANSPORTE Y SEGURIDAD VIAL EN EL CANTON CUENCA

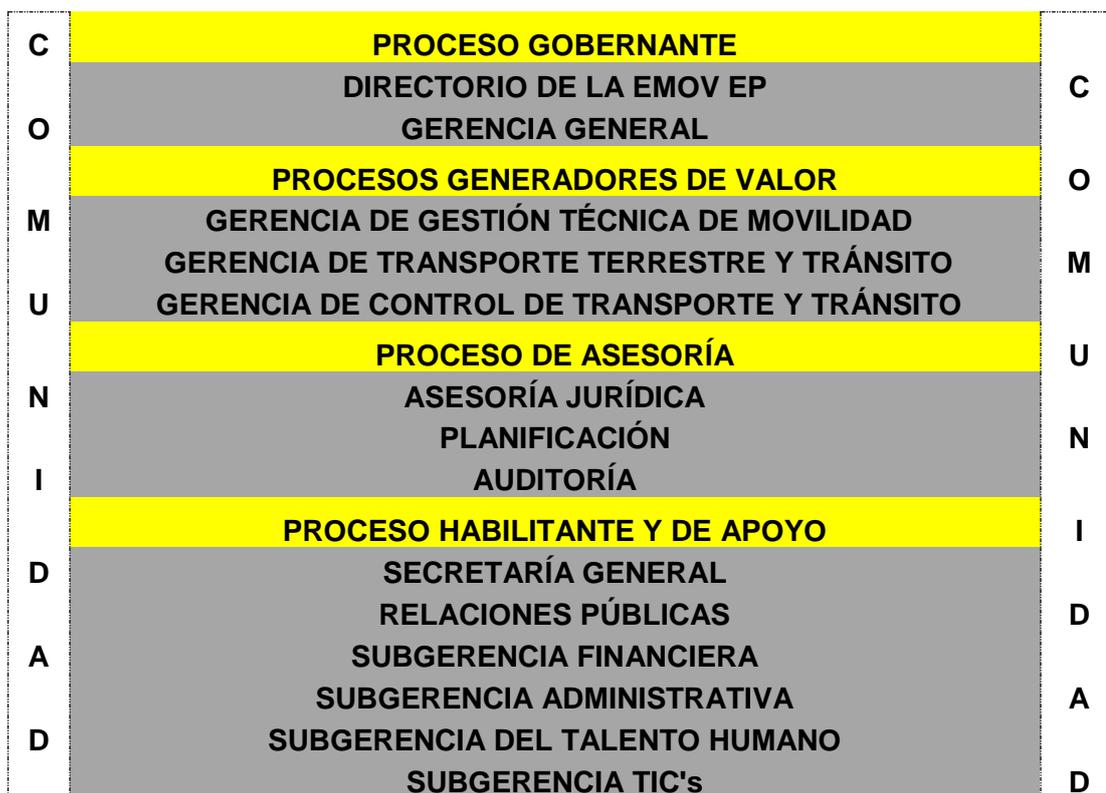
Art. 1 *El Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca, asume el ejercicio de las competencias de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial, según lo establecido en la Resolución NO.006-CNC-2012, de fecha 26 de abril de 2012 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 712 del 29 de mayo de 2012 y ratifica la delegación a la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte, EMOV-EP, en los términos que establece la Ordenanza de su constitución, organización y funcionamiento y la Resolución citada; así como todas las actuaciones y decisiones que en el marco de dichos instrumentos jurídicos se han efectuado desde la creación de la Empresa.*

Art. 2 *La competencia de planificación es exclusivamente Municipal y se la ejecuta a través de la dependencia técnica correspondiente. **DISPOSICIÓN FINAL.-**La presente ordenanza, entrará en vigencia a partir de su publicación.*

Dado y firmado, en la Sala de Sesiones del Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca, a los 30 días del mes de octubre de 2012.-**CONCEJO CANTONAL**

4.4.2. Estructura Organizacional

MAPA DE PROCESOS DE LA EMOV EP.- Constituye la representación gráfica del funcionamiento y dinámica de interrelación entre los procesos de la EMOV EP.



PROCESOS DE LA EMOV EP.- En conformidad con la política pública en materia institucional y con la finalidad de contribuir al cumplimiento de la misión y visión de la EMOV EP se ha definido dentro de su estructura los siguientes tipos de procesos: Gobernante, Agregador de valor, de Asesoría y Habilitante de apoyo.

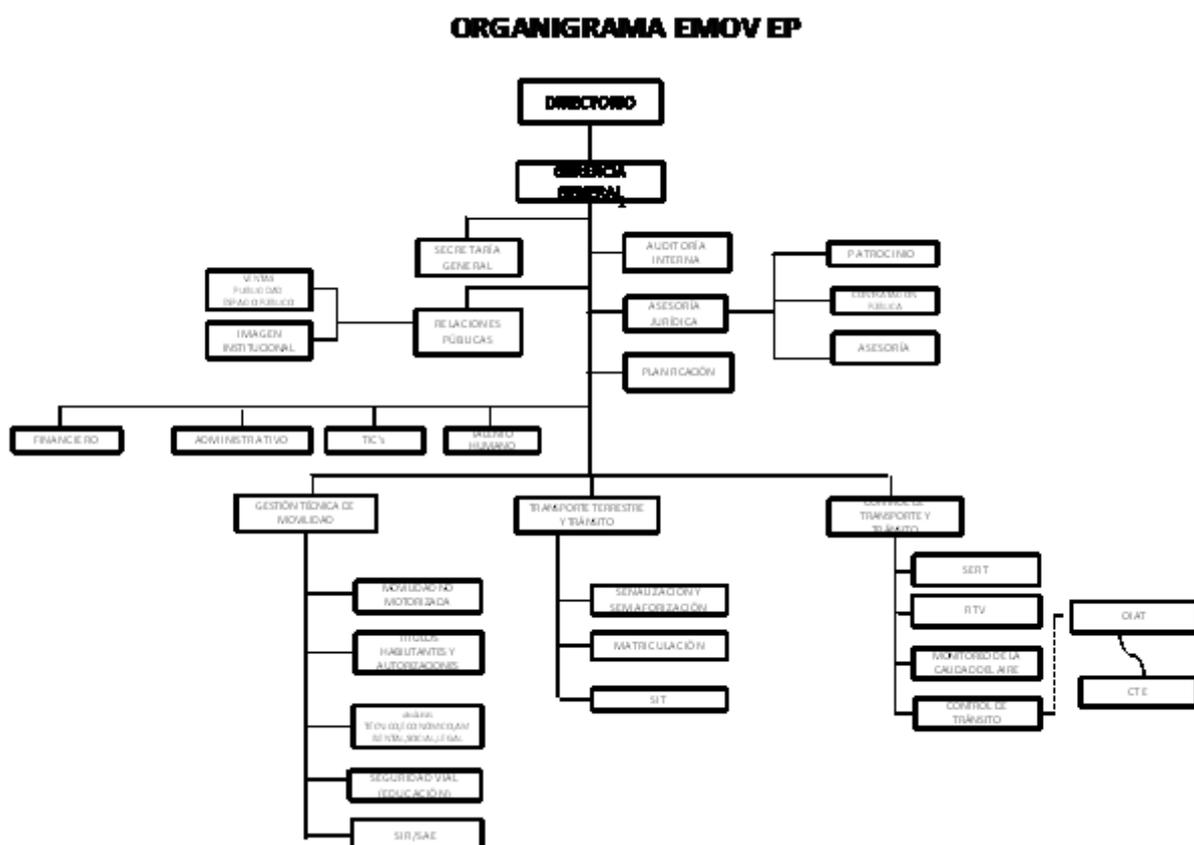
DE LOS PROCESOS GOBERNANTES.- Se encargará de la emisión de políticas, directrices, normas y de la administración de la Empresa. Se orientará a promover la gestión interna y externa, requerida para optimizar el sistema de movilidad del cantón Cuenca.

DE LOS PROCESOS AGREGADOS DE VALOR.- Son los responsables de la generación, administración, control y cumplimiento del portafolio de productos y servicios destinados a los usuarios externos que constituyen la esencia de la EMOV EP. Los siguientes procesos

agregadores del valor cumplirán los objetivos estratégicos establecidos para alcanzar la misión institucional.

DE LOS PROCESO DE ASESORIA.- Son los encargados de cumplir con un conjunto de actividades encaminadas a la planificación de corto, mediano y largo plazo y de otra parte a satisfacer inquietudes y emitir criterios y comentarios sobre aspectos específicos que por su naturaleza, no son rutinarios y que sirven para la gestión de los demás procesos de la institución.

DE LOS PROCESOS HABILITANTES DE APOYO.- Se encargarán de asegurar la generación de productos y servicios para la satisfacción de las necesidades internas y requerimientos de los demás procesos, proporcionando a la organización el apoyo necesario para la continuidad de la gestión.



UNIDADES ADMINISTRATIVAS

GERENCIA DE GESTION TÉCNICA DE MOVILIDAD.- MISIÓN: Dirigir y gestionar técnicamente la gestión del sistema de movilidad, proponer las políticas y planes que orienten la consecución de la seguridad ciudadana, el desarrollo económico territorial y regional procurando el bienestar de la colectividad del cantón Cuenca además de aplicar el

marco regulatorio en la prestación de servicio de transporte público intercantonal. Esta unidad administrativa está representada por el Gerente de Gestión técnica de Movilidad, de libre nombramiento y remoción por parte del Gerente General de la EMOV EP.

ÁREA DE MOVILIDAD NO MOTORIZADA.- MISIÓN: Planificar y ejecutar proyectos y normativos de incentivo de bicicleta pública, el uso de rutas vivas y otras modalidades no motorizadas como medios de transporte sustentable, para lograr una movilidad integral en el cantón Cuenca.

Servicios

- a) Evento vía a vía
- b) Ciclo vías y sendas de la movilidad alternativa no motorizada
- c) Campaña de promoción de la movilidad alternativa no motorizada
- d) Sistema Bicicleta Pública
- e) Manual del Ciclista Urbano y del Usuario de la Vía Viva

ÁREA DE TÍTULOS HABILITANTES Y AUTORIZACIONES.- MISIÓN: Ejecutar e implementar las políticas y normas de regulación en materia de Tránsito y Transporte establecidas en la Constitución, en las leyes, ordenanzas y resoluciones emitidas por los órganos rectores y reguladores; brindar soporte para la emisión de informes de sustento para la formación de la voluntad de la administración en temas relacionados con el tránsito terrestre y transporte en sus diferentes modalidades del cantón.

Servicios

- a) Proyectos de contratos de operación de transporte público y urbano
- b) Permisos de operación del transporte comercial
- c) Autorizaciones del transporte por cuenta propia
- d) Proyectos de resolución de informes favorables
- e) Informes para constitución de cooperativas de transporte
- f) Informes sobre la viabilidad de las soluciones formuladas por los operadores que se encuentren vinculados en la materia de tránsito terrestre y transporte (cambio de unidades, cambio de socio, incremento)

ÁREA DE ANÁLISIS TÉCNICO, AMBIENTAL, SOCIAL Y LEGAL.- MISIÓN: Realizar el estudio técnico, económico, ambiental, de impacto social y legal de sustento para la formulación de políticas de movilidad local o para generación de proyectos guardando coherencia con la planificación nacional, local y regional; a fin de lograr el mejoramiento a la calidad de vida para la ciudadanía, ventajas competitivas para sectores productivos, la preservación ambiental.

Servicios

- a) Informes de impactos económicos, ambientales, sociales, financieros, legales
- b) Políticas
- c) Propuestas de Planes de: Administración del Tránsito, Plan Operativo de Tránsito, Plan Maestro de Transporte Terrestre, Plan Maestro de Seguridad Vial y Plan de Movilidad.

ÁREA DE LA SEGURIDAD Y EDUCACIÓN VIAL.- MISIÓN: Planificar, ejecutar, promover y coordinar con otras áreas de la empresa proyectos y normativas para mejorar la seguridad vial en el cantón Cuenca, así como trabajar en la creación de una conciencia de vialidad a través de la educación en escuelas, colegios y organizaciones de la sociedad civil.

Servicios

- a) Programa de Educación Vial
- b) Campaña de Educación y Seguridad Vial
- c) Plan de Señalización Vial dentro de las movilidades alternativas no motorizadas
- d) Talleres de trabajo
- e) Cartillas educativas
- f) Campañas en redes sociales

ÁREA DEL SISTEMA INTEGRADO DE RECAUDO Y SISTEMA DE AYUDA A LA EXPLOTACIÓN.- MISIÓN: Brindar servicios de calidad a los usuarios y clientes del servicio de transporte público de pasajeros mediante buses dentro del cantón Cuenca, de manera eficiente y sustentable, con un modelo de gestión basado en estándares internacionales donde convergen de forma eficiente los servicios de transporte terrestre urbano.

Servicios

- a) Plan Operativo Anual para el SIR y el SAE
- b) Provisión oportuna de formularios para reclamaciones
- c) Servicios eficientes en la transportación de pasajeros
- d) Plan de servicios complementarios
- e) Plan de funcionamiento operativo en el área de transporte urbano
- f) Informes de fiscalización a las operadores de transporte
- g) Plan de contingencias en caso de emergencia
- h) Tecnología aplicada de manera segura
- i) Puntos de ventas y recargas en los centros de atención al cliente
- j) Informes de fiscalización al sistema de transporte de pasajeros en buses para la Comisaría de Tránsito, de soporte del juzgamiento de infractores al SIR

GERENCIA DE TRANSPORTE TERRESTRE Y TRÁNSITO.- MISIÓN: Planificar, dirigir, controlar y ejecutar el conjunto de actividades inherentes al transporte terrestre y a la administración del tránsito orientando su accionar al mejoramiento de los índices de seguridad ciudadana; controlar y regular el ejercicio de las competencias de matriculación garantizando así la libre y segura movilidad terrestre, y contribuyendo a la preservación del medio ambiente y coordinar la implementación eficiente de forma permanente del sistema integrado de transporte. Esta unidad administrativa está representada por el Gerente de Transporte Terrestre y Tránsito, de libre nombramiento y remoción por parte del Gerente General de la EMOV EP.

ÁREA DE SEÑALIZACIÓN Y SEMAFORIZACIÓN.- MISIÓN: Servir, ayudar y precautelar la integridad física de la ciudadanía y mejoramiento de la circulación tanto vehicular como peatonal, con la dotación necesaria de semáforos, señalización vertical (informativos, preventivos y reglamentarios), la señalización horizontal (señalización sobre la calzada) de todas las vías de la ciudad.

Servicios

- a) Proyectos de señalización y semaforización
- b) Prevención de accidentes de tránsito, minimizando el impacto de víctimas y daños materiales
- c) Conveniencia y economía del transporte; disminución de tiempos de viaje y congestión vehicular
- d) Disminución y/o mantener la contaminación ambiental
- e) Incremento de la seguridad vial

ÁREA DE MATRICULACIÓN.- MISIÓN: Controlar y regular el ejercicio de las competencias de matriculación, con calidad, calidez y transparencia en el servicio, garantizando así la libre movilidad terrestre, y contribuyendo a la preservación del medio ambiente y al desarrollo de la ciudad y el país.

Servicios

- a) Títulos habilitantes (emisión y verificación) matriculación
- b) Emisión de matrículas
- c) Certificaciones de: propiedad, prohibiciones y gravámenes, historiales de dominio, matrícula
- d) Placas de identificación vehicular
- e) Revisión vehiculares y levantamiento de impronta
- f) Revisión de flota vehicular (servicios público, comercial y cuenta propia)

- g) Ingresos y levantamiento de restricciones
- h) Recaudación de valores de multas por contravenciones de tránsito y especies valoradas

ÁREA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE.- MISIÓN: Brindar un servicio eficiente y de calidad a los usuarios en la operación del sistema de transporte urbano, mejorando la calidad de la conectividad y accesibilidad desde las parroquias rurales (interparroquial) hacia el área urbana de la ciudad de Cuenca y viceversa, optimizando la movilidad de una forma más ágil, segura y cómoda, con la implementación de espacios públicos entre otros la terminal terrestre provincial, las estaciones de transferencia, la estación interparroquial y las paradas de transporte público, en el área urbana y en el sector rural del cantón.

Servicios

- a) Informes de Fiscalización
- b) Informes Técnicos
- c) Informes de control del cumplimiento de requisitos para la operación de las flotas vehiculares
- d) Estudios de viabilidad

ÁREA DEL SISTEMA DE ESTACIONAMIENTO ROTATIVO TARIFADO.- MISIÓN: Optimizar los espacios públicos de estacionamientos sean de servicio a la colectividad, generando un ordenamiento vehicular y peatonal, contribuyendo a la disminución de la contaminación ambiental en el centro histórico y los lugares destinados para este fin, aportar para mejorar el desplazamiento de las personas para de esta manera lograr que la ciudadanía cumpla sus actividades y labores en el menor tiempo posible.

Servicios

- a) Estacionamiento Rotativo Tarifado
- b) Sistema de Winchaje
- c) Parqueaderos disponibles
- d) Informes
- e) Estadísticas relativas a la ocupación del espacio público destinado a la áreas de competencia
- f) Estadísticas relativas a infracciones

ÁREA DE LA REVISIÓN TÉCNICA VEHICULAR.- MISIÓN: La revisión Técnica vehicular (RTV) busca precautelar la vida, la salud, la integridad de las personas, el ambiente y el bienestar de los habitantes del cantón Cuenca; a través de la verificación de las condiciones mecánicas del parque automotriz circulante del cantón Cuenca.

Servicios

- a) Aire menos contaminado (informes de la red de monitoreo del aire de Cuenca)
- b) Vehículos más seguros y amigables con el medio ambiente
- c) Reducción de tasas de accidentabilidad por faltas mecánicas previsibles en el cantón
- d) Población más sana
- e) Preservación del patrimonio público y privado así como el patrimonio natural
- f) Políticas locales para el manejo y cuidado del recurso aire
- g) Mejoramiento de la seguridad vial
- h) Disminución del consumo de combustibles
- i) Reducción de gastos en mantenimiento de los vehículos para la población
- j) Reducción de gastos médicos cursados por la contaminación atmosférica en la población
- k) Reducción de los niveles de ruido vehicular en la ciudad

ÁREA DE MOVIMIENTO DE LA CALIDAD DEL AIRE.- MISIÓN: Vigilar permanentemente la calidad del aire en relación al cumplimiento de la norma de calidad de aire ambiente (NCAA) y de las guías de la Organización Mundial de la Salud (OMS), considerando que constitucionalmente la naturaleza es sujeto de derecho (Monitoreo de ruido).

Servicios

- a) Informes periódicos de calidad del aire
- b) Informe a la gerencia con recomendaciones sobre los niveles de contaminación
- c) Publicación del Informe anual de calidad del aire
- d) Publicación de inventario de emisiones cada dos años (publicación)

ÁREA DE CONTROL DE TRÁNSITO.- MISIÓN: Planificar, regular y controlar el uso de la vía pública en áreas urbanas del cantón, y en las áreas urbanas de las parroquias rurales del cantón con la finalidad de contribuir al ordenamiento territorial.

Servicios

- a) Control de tránsito del cantón Cuenca

Datos informativos

- El alto número de infracciones y los constantes accidentes de tránsito generan que los tres patios de retención de la Empresa Municipal de Movilidad (EMOV EP) estén saturados, por lo que temporalmente se utiliza los espacios de las instalaciones principales

de Misicata, ya que según el gerente no cuentan con espacios disponibles en los predios del parque De La Madre, Av. Hurtado de Mendoza ni en el ubicado en calle Armenillas.

- En el primer patio están los vehículos que incumplen las normas del Sistema de Estacionamiento Rotativo Tarifado (SERT). El segundo también tiene ese uso, pero el tercero es exclusivo para los involucrados en choques.
- Los automotores que más tiempo tardan en ser retirados son los que están involucrados en procesos legales, los retenidos por mal estacionamiento son retirados inmediatamente, luego que el propietario cancela la multa.

4.4.3. Seguimiento y Evaluación del Proceso Descentralizador Municipal

Luego de la capacitación por cuatro meses que incluyó dos de preparación física y otros dos en formación en geografía urbana, relaciones humanas y conceptos psicológicos, en abril del año pasado se llevó a cabo en nuestra ciudad la ceremonia de incorporación de la primera promoción de agentes civiles de tránsito en un total de 227, convirtiéndose Cuenca en la primera ciudad que asume la gestión del control y vigilancia del tránsito en el país. Los nuevos agentes reemplazaron a la Policía sin que tengan “rango” puesto que su carrera es civil siendo empleados municipales. Por su parte la Policía Nacional mantienen la potestad de detener vehículos para hacer registros anti delincuenciales, y, en caso de que se encuentra alguna novedad en cuanto a materia de tránsito, notifican a los agentes de la EMOV EP.

El nuevo personal a cargo del control de tránsito inició sus actividades revisando documentos de los conductores y de los vehículos, controlando la velocidad y entregando citaciones. En un inicio en la jornada matutina y vespertina laboraban entre 100 y 110 personas, mientras que en los turnos de amanecida entre 35 y 40; la distribución de agentes se realizó en base a los indicadores de accidentalidad, disponiéndose de la Oficina de Investigación de Accidentes de Tránsito (OIAT) perteneciente a la Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE).

Durante los primeros días de labores, los controles y operativos se realizaron en forma preventiva, pero posteriormente y en la actualidad los uniformados sancionan a los choferes por contravenciones leves como por ejemplo la no utilización el cinturón de seguridad, hablar por celular mientras se conduce, llevar a niños o animales en los asientos frontales, uso excesivo del pito entre otras, en tanto que entre las contravenciones muy graves están faltar de palabra a un agente, conducir en estado etílico, manejar sin licencia, rebasar el rango de velocidad permitido, etc. Las sanciones corresponden a pérdida de puntos en la licencia, pago de multas, pero en el caso de las contravenciones muy graves, los infractores

son trasladados al Centro de Detención Provisional. Cabe resaltar que luego de un estudio la EMOV EP zonificó treinta sectores de mayor accidentalidad y congestión estableciéndose como arteria vial de mayor peligrosidad la Av. De las Américas debido al número de atropellos, además en esta vía es constante el mal parqueo de los vehículos sobre todo pesados los que son sancionados con candados, de esta manera se les impide mover el vehículo hasta que se cancele el valor de la sanción (50%) de la Remuneración Básica Unificada (RBU).

En un inicio se disponía de 17 patrulleros equipados con aparatos electrónicos para rastreo y comprobación de datos, 25 motocicletas, 25 bicicletas y dos buses. Los controles de los agentes civiles de tránsito no se dieron en todas las parroquias en cuanto el Municipio asumió la competencia, como por ejemplo en Ricaurte la congestión vehicular fue constante debido al crecimiento poblacional por múltiples factores entre ellos el número de centros educativos, Después de 6 meses de trabajo, los directivos de la empresa municipal detectaron un déficit de agentes civiles, particularmente a nivel de las parroquias rurales, donde se ha solicitado continuamente que se dote de ese personal para controlar el tránsito vehicular que en algunas vías ocasiona verdaderos riesgos e innumerables molestias a los moradores.

Durante los dos primeros meses de actividades, alrededor de 330 personas fueron sancionadas por contravenciones muy graves conforme ley, lo que originó la generación de multas por alrededor de doscientos treinta mil dólares, dinero que fue depositado en una cuenta de la Agencia Nacional de Tránsito (ANT) la misma que hace un reembolso a la EMOV EP de todos los valores, cabe indicar que el dinero no se recauda de manera inmediata con la infracción. Los recursos que ingresan a la institución se reinvierten en señalización, semaforización, subsidio de las centrales de transferencia, parqueaderos, modernización y mantenimiento de los equipos de la empresa, estudios para el nuevo terminal terrestre, pago de agentes, etc., debiendo aclarar que la empresa no tiene su presupuesto basado en las infracciones.

En la actualidad se cuenta con 274 agentes. De conformidad con la convocatoria realizada, se han receptado carpetas de las y los aspirantes para incorporar en primera instancia 169 agentes nuevos hasta llegar a un total de 500. Se debe anotar que los salarios de los vigilantes son competitivos por tanto debe justificarse con niveles altos de eficiencia.

4.5. Opinión Ciudadana

Varios ciudadanos al notar la presencia de los agentes apresuran a colocarse el cinturón de seguridad, dejar de hablar por teléfono mientras están al volante y reducción de la velocidad por temor a ser sancionados.

En Cuenca, la poca presencia de agentes civiles de tránsito en los lugares de mayor circulación vehicular y la falta de controles en las afueras de los establecimientos educativos, es uno de los principales reclamos de la población, muchos manifiestan que al inicio de estas actividades por parte del Municipio era diaria la presencia de agentes tanto al ingreso como a la salida de los estudiantes, pero a finales del primer trimestre del año en curso la situación ha cambiado drásticamente. Por otra parte la ciudadanía considera también que ya no se realizan controles de velocidad con radares, pudiéndose apreciar la presencia de vigilantes solo cuando hay choques, atropellos u otros percances, más aún en sectores como la Feria Libre.

Por su parte autoridades de la EMOV EP sostienen que el control de tránsito en los diferentes sectores de la ciudad no ha disminuido y menos suspendido, y que los operativos se ejecutan de manera permanente contando con 200 uniformados en la mañana, tarde y noche, sin considerar los que atienden en oficinas; además los controles son de diferente tipo, es decir un día se destina a inspección de velocidad, otro a control de documentos, otro a seguridad de los transeúntes, conductores y acompañantes, cumpliendo el trabajo de acuerdo con el plan operativo trazado.

Otros Municipios de la Provincia

En el mes de octubre pasado nueve municipios firmaron un convenio con la Municipalidad de Cuenca para conformar la mancomunidad de tránsito, transporte y seguridad vial, como eje fundamental, estuvieron los alcaldes de Oña, Chordeleg, Sígsig, Guachapala, Sevilla de Oro, El Pan, Paute, Guacaleo y Pucará, el convenio suscrito tiene previsto también gestionar proyectos de agua potable y alcantarillado y acceso a televisión digital, entre otros objetivos.

En el cantón Chordeleg se adjudicó la realización de los estudios a una consultora de la ciudad de Quito con el fin de accionar el plan de movilidad, el mismo que fue socializado con dirigentes del transporte y de diferentes organizaciones, dichos estudios contemplan la guardia ciudadana, la definición de ciclo vías, paradas de taxi, estacionamiento tarifado, áreas de expansión y de recreación, entre otros. El plan de movilidad incluyó el ordenamiento de la terminal terrestre y el proyecto integral con los buses de transporte interprovincial e intercomunidad, también se prevé la construcción de un local para entrega-

recepción de encomiendas y venta de boletos que contó con el aporte de una empresa privada.

Otros sectores del país

Guayaquil.- el incremento del parque automotor agilitó el proceso de transición del control de tránsito, para lo cual el Alcalde de esa ciudad inició a finales del segundo semestre del año 2013 la licitación pública para la revisión, matriculación y futura señalización, placas y los sistemas de control de multas, ya que a su parecer todo el proceso requiere de una planificación adecuada para entregar a la ciudadanía un servicio eficaz, honesto, con tecnología de punta. Ese cabildo considera que no es solamente asumir una competencia más y dedicarse a la parte de control e imposición de multas, sino la construcción de obras como pasos elevados, túneles, macrovías, etc., por lo que debido a la experiencia adquirida en el aeropuerto y terminal terrestre la nueva competencia será concesionada a la empresa privada.

La Agencia Nacional de Tránsito (ANT) firmó la transferencia de las competencias de matriculación y revisión técnica vehicular al Municipio de Guayaquil. La Autoridad de Tránsito Municipal (ATM), bajo coordinación del Municipio de Guayaquil, implementará la matriculación y revisión técnica vehicular en ese cantón desde julio, en un proceso que estará a cargo del Consorcio SGS-Revisiones Técnicas, líder mundial en verificación, inspección y análisis en diversos países, para lo cual se puso al servicio de la ciudadanía la página web para consultar los valores pendientes de pago de matrícula, tasas y multas y su cancelación en línea a través de este portal o directamente en el banco del Pacífico; luego el usuario podrá acceder al sistema de turnos en la misma web para elegir el día y hora de la revisión técnica. La Comisión de Tránsito del Ecuador a través de su personal calificado continuará brindando el control del tránsito en la urbe, así como los servicios de entrega de placas pendientes a los vehículos y motos, copias certificadas de documentos del vehículo, desbloqueo de licencia, cancelación de gravamen, etc.

Loja.- Loja inició la formación de 157 aspirantes a Agentes Civiles de Tránsito (112 varones y 45 mujeres), quienes recibieron dos meses de capacitación en Cuenca y otros dos en Loja, tomando clases en relaciones humanas, temas jurídicos, normas de tránsito, etc. Aproximadamente \$ 1'500.000,00 fue el presupuesto para el equipamiento de los nuevos agentes pero, de acuerdo con la información obtenida, los fondos no fueron asignados con oportunidad, pese a ello se dio inicio al nuevo servicio a cargo del Municipio en septiembre del año 2013 disponiéndose de 49 personas en tres turnos para cubrir hasta la noche.

OTRAS ACTIVIDADES EMOV EP

Implementación del taxímetro

A partir del 9 de junio se inició el control de la instalación del taxímetro en los taxis que operan en Cuenca por parte de los agentes civiles de tránsito de la EMOV EP; este control se realiza tanto en los vehículos cuanto a las empresas encargadas de la instalación de equipos. De acuerdo con información dada por el Gerente la sanción por no utilizar el dispositivo en las unidades amarillas durante las 24 horas del día, será de USD 51 dólares y la reducción de 4,5 puntos en la licencia, conforme el Art. 141 de la Ley Orgánica de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, donde también se indica que, por alterar el funcionamiento o la no ubicación del taxímetro, recibirá la misma multa.

Las tarifas iniciales establecidas son las siguientes: USD 1,14 es el valor de la carrera mínima en el día, y USD 1,36 en la noche USD 0,4 menos que en el resto del país. El costo establecido para el arranque es de USD 0,46. Según la EMOV EP, el valor del kilómetro recorrido hasta los 7km es de USD 0,25, mientras que a partir de los 7 km, es de USD 0,36.

Se espera que la Universidad de Cuenca, de conformidad con el convenio suscrito con la EMOV EP, culmine la Consultoría a fines de este mes de julio la misma que pasará al seno del Concejo y cuyo objetivo es determinar las tarifas referenciales de las carreras en el que se incluye el punto de vista de los Señores taxistas, quienes fueron encuestados en varios sectores de la ciudad, los temas abordados en el formulario elaborado para el efecto a más de contener la identidad del conductor contiene información relativa a la marca y modelo del automotor, kilómetros recorridos diarios con y sin pasajeros, renovación de neumáticos, gasto de gasolina, horas laboradas, sustitución del aceite de motor, costo de la matrícula, pagos de frecuencias, tasas municipales, tipo de combustible, etc., de esta manera se espera evitar que se fijen arbitrariamente precios de traslado.

Sin embargo los Señores taxistas de la ciudad protestan reiteradamente argumentando varios puntos de vista como por ejemplo que las tarifas se han mantenido congeladas desde hace diez años versus el incremento a la Remuneración Básica Unificada, que Cuenca es la ciudad más cara del país en servicios básicos y canasta familiar, que los costos de repuestos, reparación y en general de mantenimiento del vehículo son muy elevados, situaciones que han deteriorada la relación con la ciudadanía.

Por su parte la empresa proveedora ha manifestado que las averías en los taxímetros de fabricación nacional generan que los transportistas tengan que acudir constantemente a la

casa proveedora para acceder al servicio gratuito de mantenimiento que estipula la garantía, ya que se han dado denuncias sobre la manipulación de los taxímetros por los transportistas.

Datos Informativos

- La tarifa diurna se aplica en el horario de 06H00 a 21H00, mientras que la nocturna es de 21H1 a 05H59; en los costos se incluye la espera y velocidad a la que circula el transportista hacia el destino.
- Los transportistas tienen que instalar en sus unidades el taxímetro para aprobar la segunda Revisión Técnica Vehicular (RTV), que se cumple desde este mes a todos los que disponen de permisos.
- Cuenca es la única ciudad en la que hay un costo diferenciado, en cuanto la Agencia Nacional de Tránsito (ANT) estableció la tarifa en el resto de país en 1 dólar para el día con el precio de arranque de 35 centavos.
- Debido al inicio de los trabajos de construcción del Tranvía de los cuatro Ríos, los agentes de tránsito han sido reubicados para ayudar a solucionar los grandes embotellamientos de tráfico vehicular que se producen en las Avenidas de las Américas y España especialmente, situación que obliga a la reorganización en las tareas de control en otros sectores de la ciudad.

Sanciones

Los Agentes de Tránsito han sancionado, desde el 9 de junio a 250 taxistas por no usar el taxímetro con el 15 % de la remuneración básica, 20 horas de trabajo comunitario y la reducción de 4.5 puntos en la licencia. La gerencia de la empresa ha sugerido a los señores taxistas que cuando el dispositivo esté dañado se abstengan de trabajar para evitar sanciones, debido a que los controles no se pueden suspender.

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

5.1.1 La falta de participación de todos los niveles de gobierno en la planificación de programas, proyectos, etc. generó descontento y desorden a más de la falta de asignación de recursos, lo que condujo a que los gobiernos seccionales y locales actúen independientemente en la organización de sus actividades.

5.1.2 Como consecuencia de lo anterior se promovió la descentralización como mecanismo para lograr el desarrollo, situación que en un inicio ocasiono divisiones internas en el Estado.

5.1.3 En la actualidad existen varias normativas jurídicas que regulan las actividades no solamente de las entidades de la administración central sino de instituciones y organismos que están los diferentes niveles de gobierno, circunstancia que tiende a generar confusiones e incluso conflictos de competencias.

5.1.4 El Ecuador se halla en un proceso de cambio generado por el anhelo de reducir la centralización, concediendo mayores responsabilidades y protagonismo a los distintos niveles de gobierno, y a la participación ciudadana.

5.1.5 El proceso descentralizador es un tanto lento, lo que posterga el fortalecimiento de la planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y por ende la adjudicación de las nuevas competencias determinadas en la ley.

5.1.6 En lo concerniente a la competencia del tránsito está siendo tomada muy en serio por los GADs municipales, puesto que luego de que Cuenca asumiera tal servicio, son varios los cabildos tanto de la provincia del Azuay cuanto de otras del país que lo ha hecho y/o están en proceso para hacerlo.

5.1.7 La gestión local no depende de quién ejerza la dirección de la EMOV EP, sino de un sinnúmero de factores endógenos y exógenos que coadyuven a cumplir la misión y los objetivos de la empresa municipal.

5.2 RECOMENDACIONES

5.2.1 Todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben dirigir sus esfuerzos a robustecer las instancias de organización, planificación, administración, comunicación, etc. lo que permitirá fortalecer la gestión y el cumplimiento de sus propósitos.

5.2.2 Los Municipios del país deben trazar metas comunes en el proceso descentralizador, unificando criterios para que un modelo pueda ser adoptado indistintamente, y solo sea sujeto a ajustes cuantitativos de acuerdo con el tamaño del sector o localidad a la que pertenecen.

5.2.3 Se debe enfatizar en la capacitación del personal poniendo énfasis en las áreas administrativa y financiera para la transferencia oportuna de recursos, porque sin ello no se puede ejecutar ningún proyecto.

5.2.4 Es necesario realizar la inducción al cliente interno de la EMOV EP para evitar desinformación al público, lo que repercutiría en la evaluación de la gestión empresa.

5.2.5 Amerita el incremento de personal operativo para cubrir las necesidades de control de tránsito vehicular.

5.2.6 Como recomendación prioritaria se deberían emprender campañas de prevención e información, para que la población conozca y cumpla la ley, no solamente con el ánimo de evitar multas y otro tipo de sanciones, sino de crear verdadera conciencia ciudadana.

BILBIOGRAFIA

- Constitución de la República del Ecuador 1998
- Constitución de la República del Ecuador 2008
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)
- Ley de Régimen Municipal (derogada)
- Ley de Empresas Publicas
- Ley de Tránsito y Transporte Terrestre
- Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y su Reglamento
- Plan Nacional de Descentralización
- Resolución 006-CNC-2012 Consejo Nacional de Competencias
- Ordenanzas Varias Concejo Cantonal de Cuenca
- Plan Estratégica Ilustre Municipio de Cuenca 2020
- Informe de Actividades Alcaldía de Cuenca periodo 2012-2013
- Código de Ética I. Municipio de Cuenca
- Estatuto Orgánica de Gestión Organizacional por Procesos de la EMOV EP
- Modelo de Desarrollo Organización Territorial y cambio constituyente en el Ecuador.-
Ana María Larrea Maldonado
- Planes y programas de la EMOV EP
- Notas de Prensa Diario El Mercurio (Cuenca)
- Notas de Prensa Diario El Tiempo (Cuenca)
- Página web Municipio de Cuenca
- Notas de Prensa Diario El Universo
- Entrevistas personal EMOV EP