



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

“La gestión de los gobiernos municipales a través de las empresas públicas”

Trabajo de fin de carrera previo la obtención
del Título de Magister en Derecho
Administrativo

AUTORA:

Sarmiento Vélez Johana Cristina Dra.

DIRECTOR:

Valdivieso Espinosa Patricio Alberto Dr. Mgs.

LOJA - ECUADOR

2012

Doctor.

Patricio Valdivieso Espinosa.

DOCENTE DE LA MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO, EN CALIDAD DE DIRECTOR DE LA PRESENTE TRABAJO DE FIN DE CARRERA.

CERTIFICO:

Que el presente trabajo denominado: “La Gestión de los Gobiernos Municipales a través de las Empresas Públicas”, realizado por el profesional en formación: Sarmiento Vélez Johana Cristina, ha sido cuidadosamente revisado por el suscrito, por lo que he podido constatar que cumple con los requisitos establecidos en las normas generales para la Graduación en la Universidad Técnica Particular de Loja, tanto en el aspecto de forma como de contenido, por lo que me permito autorizar su presentación para los fines pertinentes.

Loja, Febrero del 2012

Dr. Patricio Valdivieso Espinosa. Mgs.

AUTORÍA

Los comentarios, ideas y conceptos vertidos
en el presente trabajo de fin de carrera,
son de exclusiva responsabilidad de la autora.

.....

Sarmiento Vélez Johana Cristina

CESIÓN DE DERECHOS

Yo, Sarmiento Vélez Johana Cristina, declaro ser autora del presente trabajo y eximo expresamente a la Universidad Técnica particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

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 Técnica Particular de Loja 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”.

.....
Sarmiento Vélez Johana Cristina

110387367-3

AGRADECIMIENTO

Mi agradecimiento profundo a las autoridades y maestros de la Universidad Técnica Particular de Loja por los conocimientos impartidos en el continuo proceso de mi formación profesional.

De manera muy sincera, hago extensivo mi agradecimiento al Dr. Patricio Valdivieso Espinosa, Director de la presente tesis, quien con su acertada dirección y dedicación, me brindo su apoyo hasta la culminación de la misma.

La autora

DEDICATORIA

Con acendrado amor: a mi hijo Danielito Alejandro Andrade S.

Con respeto y admiración, a quienes han sido ejemplo y me han inculcado valores férreos: mis padres María del Carmen y Ramiro Emilio (+) .

Con inmenso cariño, a mis queridos hermanos; Ximena, Gabriela y Ramiro.

Con ternura, a mis adoradas sobrinas: Adriana, Dayana y Sary.

Con afecto, a mi familia por su apoyo y comprensión.

Con enorme gratitud, a mis compañeros y amigos.

La autora

ESQUEMA DE CONTENIDOS:

TEMA: “LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES A TRAVÉS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS”

Certificación

Autoría

Cesión de derechos

Agradecimiento

Dedicatoria

Esquema de contenidos

Resumen

Introducción

CAPITULO I

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES.

1.1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en la Organización Territorial del Estado.

1.2. Fines, Competencias y Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

1.3. Servicios Públicos a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

1.4. Modalidades de gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

CAPITULO II

RÉGIMEN LEGAL DE LA EMPRESA PÚBLICA.

- 2.1. Evolución histórica de la Empresa Pública en el Ecuador.
- 2.2. Definición, principios y objetivos de la Empresa Pública.
- 2.3. Enfoque jurídico de la Empresa Pública.
- 2.4. De la constitución y liquidación de la Empresa Pública.
- 2.5. Beneficios, garantía soberana, y exoneraciones a la Empresa Pública.

CAPITULO III

GOBIERNOS MUNICIPALES Y EMPRESA PÚBLICA.

- 3.1. Empresa Pública y Gobiernos Municipales.
- 3.2. Gestión Financiera Municipal y Empresa Pública.
- 3.3. Planificación Municipal y Empresa Pública.
- 3.4. Gestión de los gobiernos municipales a través de Empresas Públicas.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

- 4.1. Conclusiones.
- 4.2. Recomendaciones.

Bibliografía

Anexo

Índice

RESUMEN

La gestión de los gobiernos municipales debe ir dirigida a la ejecución de las competencias exclusivas reconocidas por la Constitución y la ley y, en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal, con criterios de eficiencia, calidad y eficacia, esto con el objeto de promover el desarrollo sustentable y garantizar la realización del buen vivir de la población; deber primordial del Estado.

Penosamente, la capacidad de gestión de los gobiernos municipales viene resultando poco eficiente, truncando el cabal cumplimiento de los fines que les corresponde. En este escenario y, considerando que uno de los objetivos primordiales de la legislación municipal vigente, consiste en la profundización de los procesos de fortalecimiento y consolidación de los gobiernos locales, es menester que aquellos, en uso de su autonomía y facultades plenas, guíen su accionar a través del ejercicio de otros mecanismos de gestión a fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos, así como la prestación adecuada de los servicios públicos, esto es, a través de las empresas públicas.

INTRODUCCIÓN

Nuestro país, a lo largo de la historia ha experimentado diversos procesos de transformación demográfica (cambios relacionados con la estructura poblacional, las características sociales, económicas y culturales) que le han ido configurando su fisonomía. Todos estos cambios, a objeto de garantizar el buen vivir y evitar inequidades en el continuo proceso de desarrollo, merecen especial atención y por lo tanto deben ir a la par de una debida gestión pública y toma de decisiones responsables.

La gestión de los gobiernos municipales, por el grado de inmediatez en la relación ciudadano-Estado, sin duda, es preponderante en la búsqueda del buen vivir, pues, a su cargo está la atención de las necesidades más elementales de la población, esto es, la prestación de los servicios públicos y la construcción de la obra pública cantonal. Para el cumplimiento de sus propósitos colectivos, la Constitución y la ley prevén los mecanismos de gestión de los cuales pueden valerse los gobiernos municipales para el ejercicio de las competencias que les corresponde; sin embargo, se viene evidenciando que su capacidad de gestión resulta deficiente ante las demandas de la colectividad, situación grave por cuanto incide de manera directa en la calidad de vida de propios y extraños y, fundamentalmente por cuanto impide que las ciudades se integren como componentes del crecimiento y desarrollo nacional.

Consideradas como áreas de interés que presentaban posibilidades de un empleo racional de los escasos recursos, varios municipios han visto en las empresas públicas la posibilidad de cumplir a cabalidad su cometido. En efecto y aún a pesar de un lento proceso evolutivo, muchas de esas empresas, orientadas a la consecución del bien común, han logrado un mejoramiento significativo en la prestación de los servicios básicos. Mientras tanto, otros gobiernos locales continúan con el gran reto de mejorar su situación, haciendo uso de los tradicionales mecanismos de gestión.

La situación expuesta confirma la existencia de una problemática de orden jurídico social, pues, por el rol preponderante que desempeñan, los gobiernos municipales

no pueden continuar siendo entes pasivos cuyas decisiones constituyan simples alternativas parches; al contrario, deben emprender en el ejercicio de mecanismos de gestión eficientes, a fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los habitantes. Por esta razón he definido como tema de estudio: ***“La gestión de los gobiernos municipales a través de las empresas públicas”***.

Para que el presente trabajo investigativo constituya un verdadero aporte ante las dudas e inquietudes sobre los beneficios, factibilidad o conveniencia de emprender en empresas públicas, sujetándome a los parámetros de la investigación científica, he dividido a la presente tesis en cuatro capítulos que los detallo a continuación.

El Primer Capítulo se denomina Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Enfoca primeramente a los gobiernos municipales en la organización territorial del Estado desde sus orígenes, aspecto relevante por el rol protagónico que han desempeñado en el continuo proceso de búsqueda del buen vivir. Contiene un análisis de las competencias y facultades asignadas por la Constitución y la ley; así como de los servicios públicos que están bajo su responsabilidad. El desempeño de los gobiernos municipales demanda de muchísima responsabilidad, por lo que constituye parte fundamental de este capítulo, el análisis de los modelos de gestión mediante los cuales deben dar atención a las necesidades ciudadanas, sintetizadas en la debida planificación municipal.

El Segundo Capítulo se denomina Régimen legal de la Empresa Pública. Inicia haciendo referencia a la evolución histórica de la empresa pública en el Ecuador a objeto de conocer su incidencia y alcance ante las demandas de la colectividad desde sus inicios. Describe los principios y objetivos que las rige; y hace un enfoque jurídico de la empresa pública como sociedad de derecho público, con personalidad jurídica, que goza de plena autonomía para actuar con parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales en la búsqueda del bien común.

El Tercer Capítulo se denomina Gobiernos Municipales y Empresa Pública. Inicialmente en términos generales se refiere a las experiencias obtenidas por parte de gobiernos municipales que apuntaron por este modelo de gestión. Seguidamente se analiza la gestión financiera municipal y la empresa pública, toda vez que la

adecuada gestión de las finanzas públicas municipales y sus empresas redundan en el fortalecimiento institucional y por ende en la calidad de vida de la gente. La planeación municipal es importantísima en la atención de las necesidades ciudadanas, pues esta permite el establecimiento de objetivos, metas y estrategias de desarrollo a corto, mediano y largo plazo para la consecución del bien común. La planificación solamente se cumple con la adopción adecuada de los instrumentos o modelos de gestión, por ello forma del presente capítulo, la planeación municipal y la empresa pública. La administración pública municipal tiene un gran reto por las conocidas debilidades que ha demostrado tener. En aras de cambiar esta realidad, la toma de decisiones de los gobiernos locales debe apuntar al ejercicio de otros modelos. Uno de ellos constituye las empresas públicas, por ello la parte final de este capítulo, se refiere a la gestión municipal a través de las empresas públicas.

El Cuarto Capítulo recoge las conclusiones y recomendaciones obtenidas durante desarrollo del proceso investigativo, mismas que constituirán un importante aporte para la gestión de los gobiernos municipales, en el afán de promover el desarrollo sustentable y garantizar la realización del buen vivir de la población.

La autora.

CAPITULO I

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

La atención de las necesidades más elementales de la población, está intrínsecamente vinculada con la labor municipal. Siendo importante el desempeño de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, para garantizar el desarrollo y el buen vivir de la población, es menester mejorar la capacidad de gestión de estos niveles de gobierno. Por lo indicado, se inicia esta investigación revisando de forma general los lineamientos básicos de los gobiernos municipales dentro de la organización territorial del Estado, así como los fines que persigue y las competencias que le han sido atribuidas por la Constitución y la ley.

1.1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales dentro de la Organización Territorial del Estado.

El Congreso Constituyente de 1830 que estableció el “Estado del Ecuador” y dictó su primera Ley Fundamental, se remite a la legislación colombiana de 1825 para la organización administrativa. En su Art. 53, la Constitución de 1830 establecía: *“El territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias... cada cantón o la reunión de algunos de ellos en circuito por disposición del gobierno, será regido por un corregidor... Una ley especial organizará el régimen interior del Estado y designará las funciones de los funcionarios...”*¹ Otra postura que se apoya en la fundamentación expuesta es el Informe de Coyuntura Económica relacionado con la Dinámica poblacional en Ecuador; así establece que cuando se formó el Ecuador en el año de 1830, este estuvo constituido por los departamentos de: *“...Azúay que, a su vez lo conformaban las provincias de Cuenca y Loja; de Guayas, integrado por Guayaquil y Manabí; y, de Quito, compuesto por Chimborazo, Imbabura y Pichincha...”*²

¹ Constitución de la República del Ecuador de 1830.

² MENDIETA. Marlon. Informe de Coyuntura Económica No. 8. Dinámica Poblacional en Ecuador. Instituto de Investigaciones Económicas de la U.T.P.L. 2011. Pág. 2.

La configuración político-administrativo del Ecuador ha sido muy dinámica. Haciendo una brevísima síntesis, diremos que desde sus albores hasta la actualidad ha experimentado varios fraccionamientos espaciales; así, para 1884 -a medio siglo de formación del territorio nacional- desaparecieron los departamentos y estaban creadas un poco más del doble de las provincias que se iniciaron con la República; de 7 se pasó a 15. Al inicio de la última dictadura militar (1973) se conforma la provincia de Galápagos; para finales del siglo XX las provincias ascendieron a 22 por el fraccionamiento de la región oriental y, a inicios del siglo XXI terminan siendo 24 con la creación de Santo Domingo de los Tsáchilas y de Santa Elena.

La Institución Municipal constituía a la fecha en que se sancionó la Constitución Nacional (1830), una realidad tan acendrada que en el Art. 5° exige a las provincias, como condición para el goce y ejercicio de sus instituciones, que aseguren el régimen municipal. Esto con el objeto de realizar el deslinde de las competencias locales y las correspondientes a la Nación y provincias respectivamente. Juan Carlos Cassagne, en su manual de derecho administrativo, establece que la importancia política de los municipios, “...*deriva de la participación del pueblo en su gobierno, y de la posibilidad de adoptar resoluciones y actos de indudable naturaleza política...*”.³ Sin duda, no se trataba de una simple división territorial, sino que reconocía a un verdadero gobierno local cuya esencia radica en la naturaleza del hombre.

En tanto el municipio deriva de un inexorable proceso histórico, por su parte Dromi resalta que: “*el Municipio constituye un requerimiento impuesto por la propia naturaleza social del hombre... Reviste calidad de entidad autónoma en un sentido integral, por ser una entidad primaria en el orden fundante de la organización política y la entidad vigente con mayor grado de inmediatez en la relación ciudadano-Estado.*”.⁴ En efecto, sus fines se circunscriben a la atención de las necesidades colectivas de carácter local, siendo su misión fundamental resolver los asuntos de la sociedad local.

³ CASSAGNE Juan Carlos. Derecho Administrativo. Primera edición. Tomo I. Palestra Editores. Perú 2010. Pg. 441.

⁴ DROMI Roberto. Derecho Administrativo. 11va Ed-2006. Editorial Ciudad Argentina. Pág. 122

La norma constitucional de Montecristi, organiza territorialmente al Estado ecuatoriano “*en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales*”.⁵ Se justificó el cambio de “división política” (Carta Política de 1998) a “organización territorial”, con el argumento de evitar contradicciones y, al contrario impulsar la solidaridad, el equilibrio y la equidad en el territorio. Cabe señalar que con cualquier denominación que se les pueda dar, lo que en la práctica necesitan estos espacios territoriales, es la ejecución de políticas públicas que logren un verdadero desarrollo.

En este sentido el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD-cuerpo de leyes que establece la organización político administrativa del Estado ecuatoriano- publicado en el Registro Oficial NO. 303 del 19 de octubre del 2010, organiza territorialmente al Estado en espacios de mayor a menor extensión donde diversos órganos estatales actúan y ejercen potestades públicas. Así, las regiones vienen a constituir las circunscripciones territoriales más extensas conformadas por provincias; las provincias, unidades territoriales de mediana extensión territorial integradas por cantones; y, los cantones conformados por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas. Las parroquias son los espacios territoriales más pequeños que se integran a un cantón.

El cantón, según el COOTAD, constituye “...*la circunscripción territorial conformada por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas...*”⁶, donde se ejercerán las competencias, facultades y atribuciones reconocidas por la Constitución y la ley. El órgano a través del cual se ejercen esas potestades públicas en el cantón, es el “gobierno municipal”. Como se evidencia, se marca una diferencia entre cantón o municipio (espacio territorial) y municipalidad o gobierno municipal (institucionalidad responsable del ejercicio del gobierno).

⁵ Constitución de la República del Ecuador del 2008.

⁶ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD. R.O. No. 303 del 19-10-10

La norma constitucional y legal vigente consagra a los *gobiernos municipales como personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía política, administrativa y financiera*, lo cual significa que aquellos pueden realizar los actos que le fueren necesarios para el cumplimiento de sus funciones sin la intromisión de ninguna autoridad extraña, salvo lo prescrito en la Constitución y la ley. Empero, el reconocimiento de la autonomía a los gobiernos municipales no se dio de la nada, sino que fue el resultado de las constantes reformas legales en el Ecuador, en aras de atender las necesidades sociales que surgían.

Roberto Dromi en su Manual de Derecho Administrativo resalta que la Corte Suprema del Ecuador, basándose en el marco brindado por las Constituciones provinciales reformadas a partir de 1957, habría modificado la tradicional doctrina sobre la naturaleza de los municipios, reconociendo la autonomía municipal al interpretar que los municipios tienen atribuciones que superan largamente a las de los entes autárquicos.

En su definición etimológica, autonomía proviene del griego “autos” que significa uno mismo, por sí mismo; y, “nomos” ley, por lo que la autonomía significa la posibilidad de darse su propia ley, *“por ejemplo el dictado de normas de sustancia legislativa (ordenanzas municipales) en el ámbito de su competencia.”*⁷ La autonomía es calve en el accionar del gobierno municipal, equivale a independencia por la *“potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar los municipios... para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios.”*⁸.

Rebollo, en una definición más próxima a la realidad de los gobiernos municipales, se refiere a la autonomía local como *“el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad*

⁷ DROMI. Roberto. Ob. Cit., p. 122

⁸ OSSORIO Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas Y Sociales. 29° ed. Actualizada, Corregida y Aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas. Buenos Aires. Heliasta. 2004.

*y en beneficio de sus habitantes...".*⁹ En términos amplios, la autonomía municipal no equivale a autogobierno, sino, aquella le permite decidir por sí mismo sobre su política y organización en el marco de la Constitución y la ley.

El Art. 5 del COOTAD se refiere a las formas de manifestación y alcance, de la autonomía de la que gozan los gobiernos locales. Así, la *autonomía política* es entendida como la capacidad de impulsar procesos y formas de desarrollo a través de la expresión de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad. Es *"la condición de una nación o territorio determinado, que sin tener una independencia total, tiene el derecho a auto dirigirse mediante leyes propias."*¹⁰

La *autonomía administrativa* consiste en el *"ejercicio pleno de la facultad de organización y gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y el cumplimiento de sus funciones..."*¹¹ La capacidad para administrar sus asuntos por sí mismos, está sujeta al ordenamiento constitucional y legal que señala sus límites. Mientras tanto, *la autonomía financiera* se expresa en el derecho de percibir de manera directa, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que le corresponden del presupuesto general del Estado; así como, a la capacidad de generar y administrar los suyos propios.

La caracterización de autonomía política, administrativa y financiera, tiene por intención que los gobiernos municipales caminen a un profundo proceso de descentralización; como bien lo señala el Art. 1 de la Carta Fundamental, el Ecuador "se gobierna de manera descentralizada". *"La descentralización administrativa supone la existencia de organismos descentralizados de ejecución; pero responden a una dirección centralizadas..."*¹² Planteado así el tema, la descentralización no consiste en gobernar por separado como lo

⁹ REBOLLO Luis Martín. Leyes Administrativas. Thomson Arazandi. Navarra 11va edición. 2005

¹⁰ SECAIRA DURANGO Patricio. Derecho Administrativo. Ed. UTPL. Primera Edición. 2008. Pág. 107.

¹¹ Art. 5 COOTAD.

¹² OSSORIO. Ob. cit., p. 334.

hacen los gobiernos federales, sino, hacer uso de esa capacidad plena de toma de decisiones y de organización técnica de los servicios públicos.

El proyecto de descentralización ha estado presente en la discusión pública nacional por alrededor de veinte años tratando de acercar la administración a la ciudadanía. Según la carta política de 1998, la descentralización sería obligatoria *“cuando una entidad seccional la solicite y tenga la capacidad operativa para asumirla.”*¹³ Prácticamente era facultativa mas no obligatoria como se señalaba. Posiblemente por esta razón muchas municipalidades no entraron en procesos de descentralización, y lo que es peor, tampoco intentaron mejorar su capacidad operativa para solicitarla, acentuando aún más las inequidades de desarrollo entre uno u otro gobierno local.

Según la legislación vigente, la descentralización consiste en *“la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias...”*¹⁴. En este escenario, es menester que los gobiernos municipales inicien un proceso de fortalecimiento institucional, con miras a asumir las competencias que les corresponde de forma definitiva como manda la Constitución y la ley. El organismo técnico que cree el Sistema Nacional de Competencias, debe regular los procedimientos y plazos de transferencia de las competencias.

Como se evidencia, el avance del marco jurídico constitucional y legal del Ecuador, pretende que las municipalidades administren y se desenvuelvan cada vez más fortalecidas. Para cumplir su propósito, el accionar de estos niveles de gobierno debe realizarse empleando mecanismos de gestión que garanticen la prestación de servicios públicos eficientes y de calidad; alcanzar el desarrollo armónico local; así como, el buen vivir de los ciudadanos. Además, como entidades de servicios a la colectividad, deben obedecer a los principios de eficacia, eficiencia, calidad, descentralización, planificación, transparencia o evaluación.

¹³ Constitución Política del Ecuador. 1998.

¹⁴ Art. 105. COOTAD.

1.2. Fines, Competencias y Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Las derogadas Leyes Orgánicas de Régimen Provincial, Municipal y Parroquial, establecían los fines que les correspondía cumplir a cada uno de estos niveles de gobierno según su circunscripción territorial. Con el nuevo marco jurídico constitucional, el accionar de los gobiernos autónomos descentralizados se congrega de manera general en una sola norma (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía Y Descentralización), así, entre los principales fines de los gobiernos municipales podemos citar los siguientes **fines**:

- a) *“El desarrollo equitativo y solidario, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomía y descentralización.”* Esta finalidad apunta al fortalecimiento y consolidación de los gobiernos municipales, para la prestación de los servicios públicos y construcción de la obra pública local, con criterios de eficiencia, eficacia y calidad;
- b) *“La garantía y sin discriminación alguna... de la plena vigencia y efectivo goce de los derechos individuales y colectivos...”*. Procura la igualdad de oportunidades y el acceso a servicios públicos óptimos y de calidad para alcanzar un nivel de vida decente; y,
- γ) *“El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía... con el propósito de... alcanzar el buen vivir.”*. La planificación municipal debe ejecutarse empleando modelos de gestión que se encaminen a alcanzar y superar las expectativas ciudadanas.

El cumplimiento de los fines que les son esenciales, lo realizarán a través del ejercicio de las competencias que la Constitución y la ley les reconoce, más aquellas que asuman como consecuencia del proceso de descentralización. En la organización y ordenamiento territorial del Estado, la distribución de las competencias entre los varios órganos de la Administración Pública constituye una actividad básica. En primera instancia para efectos de la división del

trabajo y en segunda por cuanto significan una garantía para los administrados.

Efraín Pérez Camacho conceptualiza a la **competencia** como *el conjunto de funciones que un órgano puede ejercer legítimamente.*¹⁵, definición que contrasta con el criterio de DROMI cuando define a la competencia como *“el conjunto de atribuciones que, en forma expresa o razonablemente implícita, confieren la Constitución... las leyes y los reglamentos.”*¹⁶

Para el jurista Agustín Gordillo, *“la competencia resulta la aptitud legal de obrar del órgano administrativo.”*¹⁷ No obstante la utilización de una serie de términos, las competencias constituyen las funciones que se ejercen legítimamente, ya lo dice el COOTAD, las competencias son *“capacidades de acción de un nivel de gobierno”* establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.

En el subcapítulo anterior señalábamos que la norma constitucional de 1998 establecía que la transferencia de competencias sería obligatoria únicamente cuando una entidad seccional la solicite y tenga la capacidad operativa para asumirla y que al ser una disposición facultativa, fueron pocos los gobiernos municipales que decidieron entrar en el proceso de descentralización en distintas áreas. Encontrándonos en un régimen en el que se enfatiza el fortalecimiento de estos niveles de gobierno, aquellas competencias que fueron transferidas son respetadas y ratificadas en la legislación vigente. Así lo expresa la Disposición General Primera del COOTAD: *“Los convenios de descentralización de competencias suscritos con anterioridad a este Código,... mantendrán su vigencia... Estas competencias no podrán ser revertidas...”*¹⁸

¹⁵ Pérez Efraín. Manual de Derecho Administrativo. Corporación de Estudios y Publicaciones. Ed. 2009. Pág. 27

¹⁶ DROMI. Ob. Cit., p. 361

¹⁷ GORDILLO Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. F.D.A. Buenos Aires. 2004.

¹⁸ COOTAD. Disposición General Primera.

En el mismo contexto, la Constitución vigente plantea competencias exclusivas, concurrentes, adicionales, residuales y no ejercidas. Haciendo una referencia breve de cada una de ellas, las competencias **exclusivas**, son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno. Las **concurrentes**, aquellas que pueden ser ejercidas en forma conjunta por varios niveles de gobierno. Las competencias **adicionales**, son las que ley defina como tales; y, aquellas que no tienen asignación específica para su ejercicio son competencias **residuales**. Las **no ejercidas**, como su nombre bien lo señala, son aquellas que no están definidas doctrinaria ni legalmente. Obviamente al momento de impulsar un proceso de descentralización, deberán aclararse los vacíos que pudieren surgir.

Siendo materia de la presente investigación la gestión de los gobiernos municipales, es necesario puntualizar las competencias exclusivas que la Constitución les asigna. Entre las principales se destacan:

-  Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial;
-  Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;
-  Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;
-  Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras; y,
-  Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público de su jurisdicción territorial.

Según lo preceptuado en el Art. 226 de la Constitución, las instituciones del Estado “*ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas*”. En efecto, al momento de obrar los gobiernos municipales deben ser fieles cumplidores de los deberes que el ordenamiento jurídico les impone.

Las competencias o capacidades de acción establecidas en la Constitución y la ley, deben ejercerse a través de facultades. De manera general, puede entenderse como **facultades** a aquellas que a más de señalar la autoridad competente, indican también la obligación de obrar y la forma en que debe hacerlo. Por otra parte, puede decirse que las facultades constituyen la habilitación para el ejercicio de la competencia; o que, las facultades son la potestad o autoridad con la que se ejerce una competencia reconocida de manera expresa por la Constitución o la ley.

De manera específica, la legislación municipal define a las facultades como atribuciones para el ejercicio de una competencia y las clasifica en facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión. Cada una de ellas puede ejercerse en atención a un contenido específico atribuido por la ley. Atendiendo su alcance, la facultad de *rectoría* es de alcance nacional por lo que le corresponde al gobierno central. La facultad de *planificación* permite establecer y articular políticas, objetivos y estrategias para la ejecución y evaluación de los planes de desarrollo. Corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno.

La facultad de regulación es la capacidad para emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial. La facultad de control, es la capacidad para velar por el cumplimiento de los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos. La facultad de gestión es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Esta puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno.

Los gobiernos municipales son ejercidos por los concejos municipales, mismos que están conformados por el alcalde o alcaldesa y, por las/os concejales. Para el pleno ejercicio de sus competencias, la legislación municipal reconoce a los concejos municipales facultades normativa y

ejecutiva. La **facultad normativa** para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones aplicables dentro de su circunscripción territorial y la **facultad ejecutiva** que comprende el ejercicio de potestades públicas y privadas de naturaleza administrativa bajo la responsabilidad del alcalde o alcaldesa.

Puntualizados los fines, competencias y las facultades de los gobiernos municipales, es necesario continuar con el análisis del desempeño de estos niveles de gobierno, específicamente en la prestación de los servicios públicos, para la satisfacción de las necesidades más elementales ciudadanas.

1.3. Servicios Públicos a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

El servicio público, en el Estado liberal del siglo XIX resultaba extraño a la concepción política y jurídica que regía. Aquel era ajeno a los intereses colectivos, ya que se dejó en manos de los particulares la satisfacción de esos intereses y esas necesidades, mientras el Estado se limitaba a una función meramente orientadora y de policía. Los profundos cambios sociales y económicos posteriores -inspirados en que el servicio público debe estar íntimamente ligado a la prosecución del bien común- llevaron a una progresiva y necesaria intervención estatal, no sólo reglamentando la prestación de los servicios, sino asumiendo directamente su gestión y ejecución.

La expresión de servicio público aparece en el campo del Derecho Administrativo, sin que prexista una definición legal que la tipifique y sin que se establezcan sus caracteres de una manera precisa. Juan Carlos Cassagne, sostiene que la noción de servicio público “*se fue perfilando como institución, con un régimen jurídico peculiar de Derecho Público, destinada a regir las actividades de prestación tendientes a satisfacer necesidades de*

*interés general que asumió el Estado y que este pasó a prestar... de forma directa o indirecta”*¹⁹

Eustorgio Sarria define al servicio público como *“toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, bien sea que su prestación este a cargo del Estado directamente o de sus concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas.”*²⁰ Similar criterio mantiene Ariño, al concebir al servicio público como *“aquella actividad propia del Estado o de otra Administración pública, de prestación positiva, con la cual, mediante un procedimiento de derecho público, se asegura la prestación regular y continua, por organización pública o por delegación, de un servicio técnico indispensable para la vida social.”*²¹

Son numerosos los criterios doctrinarios elaborados para caracterizar al servicio público. De manera general lo definiríamos entonces como los cometidos estatales en cumplimiento de las funciones-fines del Estado, bajo la regulación y fiscalización estatales. Ateniéndonos a una concepción objetiva que se basa en la naturaleza material de la actividad, se circunscribe, a una parte de la actividad administrativa del Estado, quien puede, a su vez, encomendar, conceder o atribuir el ejercicio de los correspondientes cometidos a personas particulares.

En consecuencia, todas esas actividades de prestación, tendientes a satisfacer las necesidades de interés general que asumió el Estado, son todos y cada uno de los servicios públicos (agua potable, alcantarillado, higiene, etc.) cuyo cumplimiento está confiado a los gobernantes. Eso sí, la responsabilidad estatal de provisión de los servicios públicos, debe garantizar que aquellos y su suministro respondan a los principios de: obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad,

¹⁹ CASSAGNE. Ob. Cit., p. 399.

²⁰ SARRIA, Eustorgio. Citado por Hernán Jaramillo Ordóñez. Manual de Derecho Administrativo. Ed. V 2005. Unidad de Publicaciones del Área Jurídica, Social y Administrativa de la U.N.L. Pág. 185.

²¹ ARIÑO. Citado por Efraín Pérez. Derecho Administrativo Tomo II. Tercera Edición. Ecuador 2009. Pág. 661.

accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. Refirámonos a algunos de ellos:

 **Continuidad.-** Implica que el servicio público debe prestarse oportunamente y de manera ininterrumpida, sin paralizaciones ni suspensiones que vulneren o afecten derechos. La Constitución de 2008 en su Art. 326, numeral 5to, establece claramente la prohibición de la paralización de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, salud y saneamiento, transportación pública, energía eléctrica, etc. Obviamente, si la causa que legitima la existencia de un servicio público es una necesidad colectiva, el modo de asegurar que la prestación se haga efectiva es, precisamente, la regla de la continuidad.

 **Regularidad.-** Garantiza que todo servicio público, sea regulado mediante normas para su efectivo e inmediato cumplimiento y control. Juan Carlos Cassagne sostiene que si bien para un sector de la doctrina la regularidad constituye una consecuencia del principio de continuidad del servicio público, lo cierto es que son dos reglas diferentes. En efecto, si la regularidad se refiere a la prestación del servicio de acuerdo con las reglas que rige el servicio, bien puede ocurrir que dicha prestación se lleve a cabo de manera continua pero irregular.

 **Obligatoriedad.-** Por su propia naturaleza, es inherente al servicio público la obligatoriedad de la prestación, que se corresponde con el derecho subjetivo del usuario de exigirla. El principio de obligatoriedad predica no solo una vinculación entre el Estado y el prestatario, sino el derecho de los usuarios que utilizan el servicio para reclamar su prestación efectiva.

 **Igualdad.-** La Constitución manda que todos somos iguales ante la ley. Vinculando este principio general del derecho, dicha igualdad se extiende ante la Administración y frente a los prestatarios del servicio público que al colaborar con la función administrativa se someten a su régimen

exorbitante. De ese modo la igualdad es la garantía para que se dispense a los usuarios del servicio público igual tratamiento, jurídico y económico, sin efectuar discriminaciones. Cabe resaltar que la igualdad debe aplicarse tanto al acceso como al precio del servicio.

♫  **Accesibilidad.-** En razón de su propia naturaleza, y por la necesidad pública a cubrir por medio de la prestación, es necesario que todos los ciudadanos puedan acceder a los servicios. Asegurar el acceso y el uso de los servicios es cuestión de políticas públicas. De igual forma las tarifas no pueden constituir un límite impediendo.

✂  **Uniformidad.-** Implica igualdad de trato en la prestación. El derecho de exigir y recibir el servicio en uniformidad de condiciones, sin discriminación ni privilegios.

♫  **Generalidad.-** Significa que el servicio puede ser exigido y usado por todos los habitantes sin exclusión alguna.

⚡  **Calidad y Eficiencia.-** Este principio tiene como propósito mejorar la calidad de vida de los habitantes.

⌘  **Subsidiaridad.-** Si la necesidad pública no es satisfecha, el usuario tiene derecho a que el Estado actúe en forma complementaria y subsidiaria para que el servicio sea prestado, ya sea asumiendo la gestión o por cualquier otro medio.

La ley suprema en su Art. 1 reza: “*El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social...*” En materia de servicios públicos, vivir en un Estado constitucional de derechos significa que la responsabilidad del Estado vaya orientada al cumplimiento de todos y cada uno de los principios antes anotados en busca del bien común y consecuentemente, a la reparación del desequilibrio causado por los daños que pudieran ocasionarse por acciones u

omisiones del sector público. Pues, quien utiliza el servicio público, tiene derecho a recibir el mismo en condiciones aptas para su uso; no solo con calidad y eficiencia, sino también con seguridad.

Siendo el bien común el que impera como causa orientadora del Estado ecuatoriano, en cuanto a los gobiernos autónomos descentralizados municipales corresponde, es indudable que el bienestar general pasa prioritariamente por el tema de la calidad de los servicios públicos que brinda. Claramente lo estipula el Art. 274 del COOTAD: *“los gobiernos autónomos descentralizados son responsables por la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras que les corresponda ejecutar...”*.²² Todo esto asegurando la distribución equitativa de los beneficios y las cargas.

Los servicios públicos que a las municipalidades corresponde prestar, van desde la protección, socorro y extinción de incendios; servicios de mataderos y plazas de mercados; o, servicio de cementerios, hasta los más básicos y elementales para la realización del buen vivir, esto es la construcción de la obra pública cantonal, así como la dotación de los sistemas de agua potable y alcantarillado; la planificación, construcción y mantenimiento de la vialidad urbana; o, la recolección y procesamiento de desechos sólidos.

De acuerdo a las facultades que les otorga la Constitución y la ley, los gobiernos locales podrán prestar servicios y ejecutar obras haciendo uso de los instrumentos de gestión establecidas como lo son: por gestión directa, creación de empresas públicas; por contrato; por delegación, entre otras. Precisamente porque es complicado para muchos gobiernos municipales atender adecuadamente las necesidades ciudadanas, es necesario plantear alternativas encaminadas que les permita cumplir los fines que les son esenciales. Y en efecto, solamente con el adecuado ejercicio de los modelos de gestión previstos en la ley, los gobiernos municipales podrán promover el

²² Art. 274. COOTAD.

bien común compensando en forma sucesiva las insuficiencias del conglomerado humano.

Los derechos y las obligaciones en general están establecidos; son norma, pero se requiere que se hagan efectivos. La configuración del régimen jurídico del servicio público quedaría desprovista de sentido si no se asegura la prestación efectiva del mismo y la consecuente satisfacción de las necesidades colectivas. En este escenario, si la Constitución consagra el derecho a acceder a bienes y servicios de óptima calidad, así debe ser en la práctica. Por consiguiente, siendo los gobiernos municipales las unidades más vinculadas con las necesidades concretas de la población, es importante que su gestión se dirija a hacer efectivos esos derechos para el buen vivir, empleando de forma correcta los modelos de gestión que establece la ley.

1.4. Modalidades de Gestión a cargo de los Gobiernos Municipales.

Enlazando el tema de estudio, es necesario analizar las formas de gestión que faculta la constitución y la ley a los gobiernos municipales, para el cumplimiento de los propósitos colectivos que son de carácter general e impostergable según las órdenes del derecho público.

Los actos de autoridad y los actos de gestión del Estado y sus entidades, deben enmarcarse en las políticas públicas, planes y objetivos que se delinien en la planificación del desarrollo de cada jurisdicción territorial. En este sentido, la planificación municipal que incluye actividades como: planeamiento y urbanismo; obras públicas; servicios públicos; higiene y asistencia social; turismo y cultura; y, tránsito entre las principales la prestación de los servicios públicos locales, deben estar contenida en los respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal.

Para ejercicio de estas actividades, a los gobiernos municipales les corresponde, entre otros:

1. Elaborar la programación de los servicios públicos, garantizando la regularidad y continuidad de los mismos, así como la salubridad y seguridad de los usuarios;
2. Realizar los diagnósticos necesarios a fin de fijar las tasas por los servicios públicos, aplicando los principios de equidad y subsidiaridad;
3. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales y legales en lo que a servicios públicos concierne; y,
4. **Establecer las formas de gestión** que más convenga a la institución y a la ciudadanía, mediante las cuales se realizará la prestación de los servicios públicos así como el respectivo seguimiento y control.

Nótese que para hacer efectiva toda esa planificación, debe establecerse además los modelos de gestión más adecuados. En efecto, el COOTAD en su Título VII, Capítulo I Modalidades de Gestión, consagra a la gestión directa, la gestión delegada, y el mancomunamiento, como modelos de gestión para la prestación de servicios y la ejecución de obras, para el cumplimiento de las competencias que la Constitución y la ley les reconoce a los gobiernos municipales. El primero comprende: la gestión institucional directa; la creación de empresas públicas; y, la gestión por contrato. El segundo abarca: la delegación a otros niveles de gobierno; la gestión compartida entre los diversos gobiernos autónomos descentralizados; la cogestión de los gobiernos autónomos descentralizados; las empresas de economía mixta; y, la delegación a la economía social y solidaria, y a la iniciativa privada. El tercer modelo de gestión comprende las mancomunidades; los consorcios y los hermanamientos. A continuación una síntesis de su alcance:

Gestión Directa

- **Gestión Institucional Directa.-** Consiste en la prestación de servicios y la ejecución de obras de forma directa, valiéndose de los agentes públicos incorporados a las jefaturas y direcciones que actúan en nombre de la

administración municipal. Difícilmente un gobierno local podría cumplir sus metas si únicamente empleare este modelo de gestión. Independientemente de la obra a ejecutar, siempre se requerirá contratar maquinaria o mano de obra. Sin duda, muchos gobiernos locales combinan la gestión institucional directa con otros modelos de gestión.

- **Creación de Empresas Públicas.**- El objeto de este modelo de gestión es que los gobiernos municipales ejerzan funciones por medio de actividades empresariales, *“...siempre que esta forma de organización convenga más a sus intereses y a los de la ciudadanía; garantice una mayor eficiencia y mejore los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos de su competencia o en el desarrollo de otras actividades de emprendimiento.”*²³. La creación de empresas públicas estaba contemplada en la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Aún con una normativa limitada, las pocas empresas públicas creadas en el Ecuador han dado muestras de eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Su alcance no solamente se limita a la prestación de servicios, sino al desarrollo de otras actividades de emprendimiento, por lo que al contar hoy con una ley Orgánica que regula el accionar, fines, y principios, sería conveniente que los gobiernos municipales, emprendan este modelo de gestión.

- **Gestión por contrato;** El alcance de la gestión por contrato según lo prescrito en el Art 278 del COOTAD, es para la adquisición de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, de conformidad con la ley que regula la contratación pública. Las normas comunes a todos los procesos de contratación a los que se someten los organismos y dependencias del Estado, están consagrados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Gestión Delegada

²³ Art. 277. COOTAD.

- **Delegación a otros niveles de gobierno.-** Consiste en delegar poderes, facultades o atribuciones para que a nombre del gobierno municipal, otros niveles de gobierno hagan sus veces en la prestación de servicios públicos. *“La delegación podrá hacerse cuando la administración tenga un impacto negativo en el presupuesto;... o cuando la posición financiera... determine la incapacidad de acometer de manera autosuficiente un proceso de inversiones necesarias para cumplir con sus objetivos.”*²⁴ La delegación de la gestión de competencias debe hacerse por acto normativo. No significa perder su titularidad, al contrario puede ser revertida de la misma forma y en cualquier tiempo.
- **La gestión compartida y la cogestión con la comunidad.-** Estos modelos de gestión están establecidos para la ejecución de obras públicas que permitan dar cumplimiento a las competencias y gestiones concurrentes. Se realiza mediante la suscripción de convenios de cogestión de obras. Usualmente los gobiernos municipales suscriben convenios para la realización de varias obras con la comunidad, con la particularidad que para la ejecución de obras de mayor envergadura, se utilizan necesariamente otros mecanismos de gestión.
- **Las empresas de economía mixta.-** *“Las empresas mixtas son aquellas que, con cualquier forma jurídica, tienen participación patrimonial estatal y no estatal...”*²⁵ Consiste en delegar la gestión para la prestación de servicios públicos o para el desarrollo de otras actividades o emprendimientos a empresas de economía mixta. El sector público debe poseer al menos el cincuenta y un por ciento del paquete accionario. Aquí cabe realizar la siguiente reflexión. Si bien resulta importante el aporte del sector privado, no es menos cierto que muchas sociedades son consumistas porque no se han desarrollado plenamente y obviamente por falta de capitales no podrán invertir con el sector público. Eso sin

²⁴ JARAMILLO Hernán. Ob. Cit., p. 194.

²⁵ DROMI. Roberto. Pág. 748

mencionar que por la tradicional burocracia, existe cierta desconfianza hacia la administración pública.

Se suma a lo indicado, el hecho de que la norma exceptúa la dotación de los servicios públicos de agua y riego a través de empresas de economía mixta, pues, estos solo pueden ser prestados por entidades públicas, comunitarias o en alianza público comunitaria. Aquello significa que este modelo de gestión bien puede ser ejercido para otras actividades o emprendimientos que no sea la prestación de servicios públicos más elementales.

Formas de Mancomunamiento

- **Las Mancomunidades y Consorcios.-** La ley prevé la conformación de mancomunidades y consorcios, con la finalidad de mejorar la gestión de las competencias y favorecer los procesos de integración de los gobiernos autónomos descentralizados. Este modelo de gestión apunta a mejorar los procesos de coordinación y cooperación interinstitucional, con el objeto de mejorar el cumplimiento de sus atribuciones.

El desempeño de los gobiernos municipales demanda de muchísima responsabilidad. Precisamente los modelos de gestión constituyen esa herramienta estratégica mediante la cual debe atenderse las preocupaciones ciudadanas, sintetizadas en la debida planificación municipal. El Estado (gobiernos municipales) atribuido de las competencias y facultades para el cumplimiento de sus fines, no puede seguir siendo pasivo, al contrario, debe ampliar sus horizontes al ejercicio de otras modalidades de gestión que como lo veremos en el siguiente capítulo, dentro del contexto nacional, han dado clara muestra de prestación de servicios públicos al amparo de los principios de eficiencia, calidad, continuidad, oportunidad y equidad fundamentalmente.

CAPÍTULO II

LA EMPRESA PÚBLICA EN EL ECUADOR

La Empresa Pública en el Ecuador es considerada como un instrumento estratégico de la participación estatal para la gestión de competencias de conformidad con lo prescrito en la Constitución y la ley. Para llegar a precisar a las empresas públicas, en este capítulo analizaremos sus antecedentes, ámbito, generalidades, principios y enfoque jurídico, y de esta forma determinar si a través de estos mecanismos se logrará hacer más eficiente la gestión municipal en la prestación de los servicios públicos, garantizando el pleno desarrollo local y el bienestar ciudadano.

2.1. Evolución Histórica de las Empresas Públicas en el Ecuador.

Inicialmente el Estado Ecuatoriano dispuso de empresas bajo el entendido de que constituían organismos encargados, no tanto de la producción de bienes y servicios, cuanto del control y distribución de la producción. Tal fue el caso de la creación de la Dirección de Monopolios del Estado, que sobre toda era una empresa de control de la producción de alcoholes, fósforos y sal, cuando estos bienes se consideraban fundamentales en la economía ecuatoriana. En esta etapa la función de las empresas estatales no iba más allá del control y, su participación estaba enfocada en aquellas áreas en que su presencia era inevitable e indiscutible en razón de que el Estado, podría participar con sus empresas solamente en aquellos sectores en que no había empresario privado que esté interesado o en capacidad de financiar la inversión por lo reducido de sus capitales.

Posteriormente y ante las circunstancias impuestas por el desenvolvimiento económico, las cuantiosas inversiones y la falta de capitales no permitieron que empresarios privados tomen a su cargo actividades como las de los ferrocarriles, por lo que en términos de interés nacional se procedió a nacionalizar la empresa que hasta hoy existe de Ferrocarriles del Estado.

Las empresas de Ferrocarriles y de Abonos del Estado, se constituyeron en 1946 prácticamente en las primeras empresas públicas del Ecuador. *“Los ferrocarriles se constituyeron como empresa a raíz de la nacionalización de la empresa operadora, “The Guayaquil and Quito Railway Company”.”*²⁶ *“La Empresa de abonos se establece con un enfoque básicamente rentístico...”*²⁷ En general todas las empresas públicas se crearon como personas jurídicas de derecho público. A pesar de aquello, la última y otras como la Empresa de Suministros del Estado, nunca tuvieron personalidad jurídica y no funcionaron como verdaderas empresas, en el sentido de entidades productoras de bienes para el mercado.

Los servicios públicos de correos y telecomunicaciones, después de funcionar como dependencias ministeriales, se constituyeron como entidades con personalidad jurídica de derecho público a comienzos de los años sesenta (Empresa Nacional de Correos, IETEL, INECCEL y CEPE), respondiendo al concepto de empresas públicas. A partir de las operaciones de exploración y explotación petrolera que se inician en 1972 y con la presencia del Plan Integral de Transformación y Desarrollo Económico 1973-1977, se concibe una posición más definida en cuanto a la creación de empresas públicas o la estatización de algunas empresas privadas pero en este último caso, no con el afán de ampliar la participación pública, sino de salvar empresas en situación de quiebra.

A comienzos de los setenta, también se crearon empresas con finalidades denominadas por la doctrina como de suplementarias y compensatorias del mercado, principalmente la Empresa Nacional de Productos Vitales EMPROVIT, la Empresa Nacional de Almacenamiento ENAC y la Empresa Pesquera Nacional EPNA. Las demás empresas que se constituyeron entre los años setenta y ochenta como es el caso de las empresas eléctricas,

²⁶ PEREZ Efraín. Derecho Administrativo. Corporación de Estudios y Publicaciones. Tomo I. Tercera Edición. Ecuador 2009. Pág. 64.

²⁷ DE 1274, RO 644 de julio de 1946. Citado por Efraín Pérez. Derecho Administrativo Tomo I. Tercera Edición. Ob. Cit., p. 64.

aunque se denominaron “públicas”, fueron en realidad de derecho privado, puesto que se constituyeron como empresas de economía mixta o como sociedades anónimas de capitales públicos, de conformidad a la ley de Compañías.

Muchas de estas empresas públicas como la extinguida ENPROVIT, no cumplieron las ambiciosas finalidades para las cuales fueron creadas, constituyéndose más bien en una pesada carga para el Estado por sus pequeñas y grandes pérdidas, los negocios fallidos y la no producción de excedentes. Sumado a ello, *“Las empresas rentísticas no produjeron los excedentes en los montos esperados o, peor aún, también produjeron pérdidas. Las empresas de servicios públicos y de explotación de hidrocarburos como CEPE- y después PETROECUADOR-, IETEL e INECEL, a pesar de que ninguna de ellas llegó nunca a elaborar una contabilidad comercial ni presentar balances ni estados de ganancias y pérdidas, pero en todo caso realizaron regularmente las transferencias de fondos correspondientes al Tesoro Nacional.”*²⁸

A mediados de los años noventa, la ley de Modernización, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, permitió la supresión de muchas de tales empresas, aunque algunas de ellas para ese entonces eran simples membretes como la Empresa de Abonos del Estado, Empresa de Alcoholes, ENDES, ENPRODE, EPNA y la Empresa de Suministros. Otras empresas como ENPROVIT Y ENAC fueron suprimidas después de adicionales escándalos. La venta de la endeudada Ecuatoriana de Aviación fue un alivio para las arcas fiscales. Lamentablemente, la ley de Modernización no suministró claramente las bases legales para la privatización o concesión de los grandes servicios públicos, dejando su establecimiento en leyes especiales.

²⁸ PEREZ. Efraín. Derecho Administrativo. Tomo I. Ob. Cit., p. 66.

Esta breve descripción del proceso de creación de empresas públicas, advierte en primer lugar que dichos organismos se ubicaron en áreas de interés nacional, que observaban las mayores demandas de la colectividad o que presentaban posibilidades de un empleo racional de los escasos recursos, pero que producto de su mal manejo no cumplieron su cometido. En segundo lugar, se advierte la falta de un control adecuado, pues muchas de ellas ni siquiera llevaban contabilidad, sin considerar que se estaba manejando recursos de todos los ecuatorianos; y, en tercer lugar, que todas las empresas que fracasaron, no obedecían a ninguna planificación; quizá sí a alguna oferta de campaña.

Constituyendo un derecho fundamental, el disponer de bienes y servicios de óptima calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato y siendo el Estado (entiéndase gobiernos municipales) el primer obligado en hacer efectivos esos derechos, es momento de corregir esos errores que nos ha dejado como única lección que el buen vivir no pasa de ser letra escrita en un papel por la falta de una buena gestión pública. Más aún cuando actualmente se cuenta con norma expresa que establece mecanismos claros de control económico, administrativo, financiero y de gestión de las empresas públicas,

2.2. Definición, Principios y Objetivos de las Empresas Públicas.

El concepto de “*empresa*” en general, releva principalmente de la economía, caracterizado por la multiplicidad de elementos patrimoniales existentes (materiales, inmateriales, cosas, derechos) y de relaciones de puro derecho. “*La empresa es un concepto económico y, en cuanto tal, jurídicamente neutro.*”²⁹ Al ubicar este concepto en Derecho, se ve relacionado en varias ramas jurídicas. En Derecho Público: aplica el derecho fiscal, laboral, de seguridad social y legislación de defensa del consumidor. En derecho privado: aplican en cambio el derecho mercantil, societario, financiero e industrial. Obviamente enfocaremos a las empresas públicas en el ámbito del derecho público.

²⁹GONZALES PÉREZ, JESUS Y FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO. Citado por Efraín Pérez. Derecho Administrativo Tomo II. Tercera Edición. Ecuador 2009. Pág. 674.

La definición de empresa pública, desde sus orígenes viene dada para la prestación de un servicio. El Dr. Hernán Jaramillo Ordoñez en su Manual de Derecho Administrativo la define como: “... *una organización jurídica, económica y técnica encargada de prestar servicios públicos, sin fines de lucro...*”.³⁰ Desde la perspectiva jurídica, la empresa pública sería aquella sometida al derecho público. Desde el aspecto económico, abarcaría los conceptos de interés, amortización y beneficios buscando la rentabilidad de la empresa. Desde la óptica técnica, manejaría recursos materiales, personales e incluso tecnológicos sometidos a una debida planeación.

Similar criterio tiene Roberto Dromi al definir a la empresa pública como “*toda empresa en sentido económico (organización de medios materiales y personales para realizar determinada explotación económica), que se encuentra en el sector público... de la economía.*”.³¹ En términos generales, se entendería por empresa pública a la organización de los elementos de la producción-capital y trabajo-con miras a un fin común, donde “*debe primar razonablemente el principio denominado de economicidad, que incluye referencias a los costos reales y precios de mercado, atendiendo siempre al interés general.*”.³²

La Constitución establece que las empresas públicas deben funcionar como “*sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.*”.³³ Evidentemente se trata de entidades al servicio de la colectividad, con capacidades plenas para funcionar y prestar servicios aplicando los criterios de calidad y de economicidad.

Roberto Dromi, en su Manual de Derecho Administrativo considera que debe determinarse el alcance de las empresas públicas en cuanto a los sujetos y en cuanto a la actividad. En cuanto al “*sujeto*”, si la empresa pública

³⁰ JARAMILLO Hernán. Ob. cit., p. 193.

³¹ DROMI Roberto. Ob. cit., p. 739.

³² PEREZ. Efraín. Ob. cit., p. 167.

³³ Art. 315, Constitución 2008.

comprende únicamente a las empresas de propiedad exclusiva del Estado, o también a las sociedades mixtas y hasta las sociedades privadas administradas o controladas por el Estado. En cuanto a la “*actividad*”, si están incluidas en tal concepto las empresas dedicadas con fines de servicio público o si únicamente lo están las empresas con finalidades económicas, es decir, de lucro.

De acuerdo a lo que determina el Art. 4 de la ley Orgánica de Empresas Públicas, estas 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 las 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 correspondan al Estado.*”.³⁴ Nótese la presencia de otros elementos que se suman a los anteriores, esto es, personalidad jurídica, patrimonio y autonomía.

La personalidad jurídica que la ley reconoce a las empresas públicas, es el recurso técnico unificador por excelencia que le permite realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines. El patrimonio, se lo concibe como el conjunto de bienes, que en el afán de cumplir un fin determinado, es tratado en ciertos aspectos como un todo distinto del resto del patrimonio del Estado. La autonomía es la capacidad para plantear, impulsar, controlar y evaluar las políticas empresariales, sociales y económicas a seguir.

Siendo fin primordial del Estado la consecución del bien colectivo, la gestión que se realice a través de empresas públicas redundará lógicamente en aquello. Para conseguir este propósito, las empresas públicas, dependiendo de su naturaleza, deben plantearse **objetivos** claros y estratégicos a seguir. entre los cuales pueden constar los siguientes:

³⁴ Art. 4. Ley Orgánica de Empresas Públicas.

1. Actuar con sujeción a los principios y normativa previstos en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Empresas Públicas y en las demás leyes y normas que fueren aplicables;
2. Fomentar el desarrollo integral, sustentable, descentralizado y desconcentrado del Estado, contribuyendo a la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes, a la reactivación y desarrollo del aparato productivo y a la prestación eficiente de servicios públicos con equidad;
3. Establecer metas tendientes a garantizar el acceso de los usuarios a dichos bienes y servicios con equidad social, así como políticas de seguimiento y control a fin de medir su eficiencia operativa, administrativa y financiera; y,
4. Establecer mecanismos para que las empresas públicas mantengan índices de gestión con parámetros sectoriales e internacionales; y, para que su actuación sea bajo los parámetros de calidad y con sujeción a criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.

Las políticas en torno a las cuales gire el accionar de las empresas públicas, deben estar direccionadas a alcanzar: la eficiencia económica; rentabilidad; y, principalmente el bienestar social; entendidos estos de la siguiente manera:

- **Eficiencia Económica.-** La capacidad racional y técnica de la empresa pública para optimizar la prestación de los bienes y servicios públicos, mediante la utilización adecuada de los recursos financieros. Está dirigida y se preocupa por aplicar los métodos y procedimientos financieros más indicados previamente planeados. Se llevará a efecto mediante la definición, redefinición de competencias, finalidades, funciones y responsabilidades de la empresa.
- **La Rentabilidad.-** La capacidad de renta, producto o ingreso de la empresa pública, como resultado de la eficiencia económica. Los recursos que obtenga y los que reciba de otras fuentes deben ser bien invertidos. Será rentable la empresa que emprenda en actividades sustentables cuya

prestación no corresponda a otro nivel de gobierno. Una empresa robustecida será siempre rentable, por el contrario, una empresa débil obviamente incurrirá en pérdidas pudiendo llegar a ser una carga para el Estado.

- **Bienestar Social.-** Indiscutiblemente, constituye deber primordial del Estado, promover el desarrollo sustentable para acceder al buen vivir. Siendo las empresas públicas instrumentos de gestión del Estado y sus entidades, obviamente aquellas tendrán como uno de sus objetivos principales el bien ciudadano. Así lo expresa la Constitución, se reconoce y garantiza a las personas *“el derecho a acceder a bienes y servicios....de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato...”*.³⁵

De igual forma, para cumplir su cometido, las empresas públicas conforme lo determina el Art. 3 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, deben regirse por los siguientes **principios**:

1. Contribuir en forma sostenida al desarrollo humano y buen vivir de la población ecuatoriana.
2. Promover el desarrollo sustentable, integral descentralizado y desconcentrado del Estado, y de las actividades económicas asumidas por este;
3. Propiciar la obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, universalidad, accesibilidad, regularidad, calidad, continuidad, seguridad, precios equitativos y responsabilidad en la prestación de los servicios públicos; y,
4. Preservar y controlar la propiedad estatal y la actividad empresarial pública.

Concretamente, la acción de las empresas públicas está encaminada a la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes del Estado

³⁵ Art. 66. Constitución 2008. No. 25.

ecuatoriano, así como la prestación eficiente de los servicios públicos. Todo esto en cumplimiento de los principios que garanticen sin discriminación alguna al efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y la ley.

2.3. Régimen Jurídico de las Empresas Públicas.

Queda evidenciado que como consecuencia de la creciente intervención del Estado en actividades económicas, se desarrolló la empresa pública, aunque el uso de su denominación haya sido para designar tanto a las Empresas del Estado propiamente dichas como a las empresas del sector público de la economía. Entre estas a: las sociedades del Estado; las empresas mixtas; las empresas privadas controladas y/o administradas por el Estado; los consorcios públicos; y, las cooperativas públicas, como diversas formas de gestión público-económica.

Esas diversas formas jurídicas de empresas se colocaban en un régimen de derecho público en las que se aplicaban leyes orgánicas de la Procuraduría General del Estado o de Administración Financiera y Control entre otras y, también en un régimen de derecho privado en las que se aplicaban normas del derecho mercantil, societario, financiero, civil e industrial, además de las llamadas de economía mixta en la que participaban tanto instituciones públicas como personas naturales y jurídicas de derecho privado.

El “régimen jurídico” consiste en la suma de normas legales aplicables según la materia a la que pertenecen; así, se puede hablar de régimen jurídico laboral, contractual, tributario, etc., -en el caso que nos asiste- de la empresa pública. Sin duda alguna ha existido claridad en cuanto al régimen jurídico de las empresas por la división del derecho en sus distintas ramas, más no ha existido mayor claridad en cuanto a su estructura y funcionamiento.

La Constitución de la República, en su Art. 225 determina que el sector público, entre otros, lo conforman: “*Las personas jurídicas creadas por acto*

normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.”. En consecuencia, taxativamente las empresas públicas – personas jurídicas de derecho público- pertenecen al grupo de entidades adscritas o entidades autónomas del sector público, sujetas absolutamente a las normas de derecho público que las otras entidades autónomas y dependencias del Estado, se sujeta.

Cabe señalar que la principal característica que diferencia a la empresa pública de las demás empresas del Estado, es la de ostentar personalidad jurídica de derecho público, lo cual las convierte en las que mayor importancia tienen en el Ecuador. Es ocasión para resaltar que la personalidad jurídica de derecho público proviene de la Constitución o de la ley. Bien lo señala el Art. 315 de la Constitución: *“El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.”*³⁶ Se excluye entonces la posibilidad de que cualquier unidad administrativa estatal pueda crear entes con personalidad jurídica de derecho público o atribuirles finalidades y competencias esenciales.

La normativa aplicable a las empresas públicas se manifiesta en distintos ámbitos. Así tenemos respecto de régimen laboral; patrimonial; remunerativo; de contratación; y, de control. Debiendo anotar lo siguiente:

Respecto del régimen laboral.- El Título V de la Ley Orgánica de Empresas Públicas se refiere a la Gestión del Talento Humano. Así en su Art. 17 establece que *“la designación y contratación del personal de las empresas públicas se realizará a través de procesos de selección que atiendan los requerimientos empresariales de cada cargo y conforme a los principios y políticas establecidas en esta ley, la Codificación del Código de Trabajo y las leyes que regulan la administración pública.”*³⁷

³⁶ Art. 315. Constitución 2008.

³⁷ Art. 17. Ley Orgánica de Empresas Públicas.

El Ministerio de Relaciones Laborales, a través de firmas externas especializadas debe realizar el control posterior de la administración del recurso humano y remuneraciones, conforme a los principios propios en la Ley Orgánica de Empresas Públicas y demás normas sobre la materia.

En lo relativo al régimen patrimonial.- Para Efraín Pérez, *“En el Ecuador los bienes de las empresas públicas, como personas jurídicas de derecho público, pertenecen a ellas mismas y como tales sus bienes inmuebles se encuentran inscritos a su nombre en el Registro de la Propiedad y en los registros públicos de vehículos.”*³⁸ Al pertenecer al Derecho Público las disposiciones legales que rigen el funcionamiento de las empresas públicas, en su tratamiento legal, sus bienes están sometidos a las mismas disposiciones que los bienes fiscales del Estado y de las entidades públicas, sin ninguna diferencia. Entre tales normas citamos: el Reglamento General Sustitutivo para el Manejo y Administración de Bienes del Sector Público.

Cada empresa pública debe llevar un registro contable de sus bienes y deben ser utilizados para el cumplimiento de los fines de la empresa. Claramente lo determina el Art. 5 de la última norma citada: *“los bienes de las entidades y organismos del sector público solo se emplearán para los fines propios del servicio público...”*³⁹

El patrimonio de las empresas públicas lo constituye todas las acciones, participaciones, títulos habilitantes, bienes tangibles e intangibles y demás activos y pasivos que posean tanto al momento de su creación como en el futuro. A través de las actividades económicas que realicen, deberán propender a generar excedentes o superávit. El Directorio deberá establecer los porcentajes destinados al presupuesto de inversión y reinversión para el cumplimiento de sus metas.

³⁸ PEREZ Efraín. Manual de Derecho Administrativo. Ob. cit., p. 167.

³⁹ Art. 5. Reglamento General Sustitutivo para el Manejo y Administración de Bienes del Sector Público.

Respecto del régimen remunerativo y tributario.- Para las empresas públicas se aplicará el Régimen Tributario correspondiente al de entidades y organismos del sector público, incluido el de exoneraciones, previsto en el Código Tributario, en la ley de Régimen Tributario Interno y demás leyes sobre la materia. Para que las empresas públicas puedan beneficiarse del régimen señalado, es requisito indispensable que se encuentren inscritas en el Registro Único de Contribuyentes, lleven contabilidad y cumplan con los demás deberes formales contemplados en las leyes de naturaleza tributaria.

En lo relativo al control.- Conforme lo consagra claramente el Art. 47 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en lo relativo al régimen de control, aquellas se sujetan a la Contraloría General del Estado; a la Unidad de Auditoría Interna de la empresa pública; y, al Consejo de Participación Ciudadana.

La Contraloría General del Estado dirigirá el sistema de Control Administrativo compuesto por los sistemas de Control Interno y Externo. Este último lo realizará mediante auditoría financiera a través de empresas especializadas en cada industria o sector. Para el control interno, la empresa pública deberá contar con una Unidad de Auditoría Interna -de conformidad con la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado-, encargada de realizar el control previo y concurrente.

Respecto de los actos y contratos.- En la medida en que el régimen jurídico de la actividad desarrollada por las empresas públicas está previsto por el Derecho Público, dichas entidades en uso de su autonomía emiten actos administrativos y celebran contratos administrativos, o sea que son ejecutoras de actividad administrativa y en tal concepto usan de las formas jurídicas de esta (actos, contratos, reglamentos, hechos y actuación interadministrativa.)

El accionar de las empresas públicas -entidades sujetas a derecho público- también se encuentra regulado por leyes y reglamentos especiales de

diferente orden, como la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control así como, la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

Toda empresa pública debe contar con un Plan Estratégico y Plan Anual de Contrataciones, como una de las herramientas para evaluar a los administradores de las empresas, por lo que, las contrataciones de bienes, obras y servicios, incluidos los de consultoría, que realicen las empresas públicas, se deberán a dicho Plan y, se sujetarán a lo previsto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y demás disposiciones administrativas aplicables. Las contrataciones que realicen las empresas públicas, no requerirán informes previos favorables de la Contraloría General del Estado, de la Procuraduría General del Estado o de otro órgano externo a la gestión de la empresa.

Por supuesto, lo indicado no exime a las empresas públicas de la obligación de rendir cuentas a la sociedad civil y de control posterior que pueden y deben ejercer las instancias con competencia para ello. En definitiva, las empresas públicas están sujetas absolutamente a las mismas normas de derecho público que las otras entidades autónomas y dependencias del Estado.

2.4. De la Constitución y Liquidación de las Empresas Públicas.

La Constitución vigente expresamente determina que el Estado podrá **constituir** empresas públicas. Conforme lo prevé el inciso segundo del Art.315 de la Carta Fundamental, *“Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes de acuerdo con la ley.”*⁴⁰ En efecto, el ámbito de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, regula la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas que no pertenecen al sector financiero y que actúen en el ámbito nacional, regional, provincial o local.

De acuerdo a lo establecido en el Art. 5 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, la creación de las empresas públicas se hará:

⁴⁰ Art. 315 Constitución 2008.

1. Mediante decreto ejecutivo para las empresas constituidas por la Función Ejecutiva.

Es deber y atribución del presidente de la república, *“Dirigir la administración pública y expedir los actos necesarios para su integración, organización, regulación y control.”*⁴¹ Se excluye la posibilidad de que una dependencia o entidad del Ejecutivo, puedan crear modos de gestión con personalidad jurídica de derecho público, por ser una atribución reservada del Ejecutivo

2. Por acto normativo legalmente expedido por los gobiernos autónomos descentralizados.

En uso de las facultades normativas y resolutivas de las que gozan estos niveles de gobierno, conforme lo establece el Art. 277 del COOTAD, *“Los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal podrán crear empresas públicas siempre que esta forma de organización convenga más a sus intereses y a los de la ciudadanía...”*⁴²

3. Mediante escritura pública, para las empresas que se constituyan entre la Función Ejecutiva y los gobiernos autónomos descentralizados. Se requerirá de decreto ejecutivo y de la decisión de la máxima autoridad del organismo autónomo descentralizado.

Mediante escritura pública, las Universidades públicas podrán constituir empresas públicas o mixtas que se sujetarán al régimen establecido para las empresas creadas por los gobiernos autónomos descentralizados o al régimen societario respectivamente. El máximo organismo universitario competente emitirá la resolución de creación, determinando los aspectos relacionados con la administración y funcionamiento.

⁴¹ Art. 147 Constitución. 2008.

⁴² Art. 277. COOTAD.

Para la creación de la empresa pública, se deben distinguir algunos elementos, entre ellos: **aspectos formales; el contenido; y las condiciones de creación**. Por “*aspectos formales*”, el tratadista Efraín Pérez se refiere a los mecanismos jurídicos por los que se inicia la existencia de la empresa pública. Prácticamente viene a ser el decreto, la ordenanza o la resolución de creación de la empresa pública, como quedó indicado de acuerdo a la legislación vigente en esta materia.

Por “*el contenido*”, se refiere a la sustancia material sobre la que se plasma la creación del ente jurídico público. Acoplándolo a la legislación ecuatoriana, el contenido sería la naturaleza misma de cada empresa pública; su objeto; así como los aspectos relacionados con la administración y funcionamiento. En cuanto a “*las condiciones de creación*”, el jurista considera que el Estado debe llenar ciertas condiciones para proceder al establecimiento de una empresa, por ejemplo, si la empresa competirá o no con otras existentes o si su ámbito será únicamente local o si se ampliará.

Para algunos tratadistas, pueden considerarse otros mecanismos de creación de empresas públicas. Una forma parcial de creación es la **escisión** de una entidad o empresa pública conforme a la Ley de Modernización. En efecto, el literal d) del Art. 43 de la ley de Modernización del Estado, publicada en el Registro Oficial 349 del 31 de diciembre de 1993, estipula que los procesos de desmonopolización, privatización y delegación se llevarán a cabo mediante la modalidad de “*Transformación, fusión, escisión y liquidación de empresas estatales o mixtas.*”.⁴³ Criterio que lo sostiene por cuanto la escisión permite a esa entidad existente se “divida” en dos o más entidades, creándose así una nueva empresa pública.

Es necesario puntualizar en esta parte, que las disposiciones de la Ley Modernización del Estado, no es aplicable para las empresas públicas con personalidad jurídica de derecho público, pues como bien lo señala la norma suprema, las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control

⁴³ Art. 43. Ley de Modernización del Estado., Lit. d).

específico de los organismos pertinentes de acuerdo con la ley (Ley Orgánica de Empresas Públicas).

Decíamos anteriormente que el ámbito de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, regula la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas. En el afán de establecer si este significaría la constitución o no de nuevas empresas públicas, revisemos su alcance. Para Manuel Ossorio, la escisión es: *“La modificación en la estructura de una sociedad comercial o civil que se produce cuando destina una parte de su patrimonio a una sociedad existente o participa con ella, separando parte de su patrimonio, en la relación de una nueva sociedad, o cuando destina parte de su patrimonio para crear una nueva sociedad.”*⁴⁴ En primer lugar se refiere a la participación en otra empresa ya existente, en este sentido no hablaríamos de “creación de empresa”, pero también se refiere a destinar su patrimonio para crear otra, siendo así, bien podemos hablar de lo contrario. Pero veamos que dice la Ley Orgánica de Empresas Públicas al respecto.

Sobre la base de la recomendación motivada del Directorio de la empresa pública, *“...podrá resolver la escisión de una empresa pública, en más empresas Públicas.”*⁴⁵ Más adelante, en el numeral segundo del Art. 50 se establece que la propuesta de estructura de las nuevas empresas públicas a formarse, deberán crearse de conformidad con lo dispuesto en el Art. 5 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, esto es mediante decreto ejecutivo; acto normativo legalmente expedido por los gobiernos autónomos descentralizados; y, mediante escritura pública. A más de ello, la norma contempla la escisión en liquidación, es decir, que la escisión también podrá realizarse dentro del proceso de liquidación de una empresa pública. Siendo este el escenario, bien podría concebirse a la escisión como un mecanismo para crear nuevas empresas y como una estrategia empresarial.

⁴⁴ OSSORIO. Manuel. Ob. cit., p. 395

⁴⁵ Art. 49. Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Similar comentario merece la **fusión**, con la diferencia de que no procede la fusión mientras no se proceda con la liquidación respectiva; es decir, no se comparte ni el capital ni el patrimonio, estos se traspasan en su totalidad a la nueva empresa. Para la fusión no se requiere de los actos establecidos en el Art, 5 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, sino que esta debe ser resuelta y aprobada por los respectivos directorios, previo informe favorable del organismo nacional o de la unidad de planificación del gobierno autónomo descentralizado, según corresponda.

Las empresas públicas ejercerán sus actividades en el ámbito local, provincial, regional, nacional o internacional. La denominación que les otorguen sus creadores, deberá contener la indicación de “EMPRESA PÚBLICA” o la sigla “EP”, acompañada de una expresión particular. El domicilio principal estará en el lugar que se determine en su acto de creación.

En cuanto a la **liquidación** de las empresas públicas, revisemos primeramente su definición. Así tenemos que la liquidación es la *“Operación que consiste en detallar, ordenar y saldar cuentas una vez determinado su importe. Esta operación es indispensable para la efectividad de múltiples actos jurídicos (pago de deudas, sucesiones, término de empresas)”*.⁴⁶

Para la terminación, liquidación o disolución de las empresas públicas, DROMI, sostiene que: *“la facultad para extinguir o disolver una empresa del Estado, corresponde al órgano que la creó.”*⁴⁷ Efraín Pérez por su parte considera que para la terminación de la empresa pública *“se requiere el mismo trámite que para su constitución.”*⁴⁸ De lo manifestado por los autores se puede extraer que la terminación de la empresa le corresponde hacerla al órgano que la creó utilizando el mismo procedimiento que para su constitución. Por principio siempre se ha dicho que las cosas en derecho se deshacen en la misma forma en la que se hacen. Veamos entonces lo que al respecto establece la legislación vigente.

⁴⁶ OSSORIO Manuel. Ob. cit., p. 584.

⁴⁷ DROMI Roberto. Ob. cit., p. 742.

⁴⁸ PEREZ Efraín. Manual de Derecho Administrativo. Ob. cit., p. 167.

Según el Art. 55 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, procede la liquidación o extinción de una empresa cuando haya dejado de cumplir los fines u objetivos para los que fue creada, o su funcionamiento ya no resulte conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público y siempre que no fuese posible su fusión. El ministerio o institución rectora del área de acción de la empresa pública o la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado, según corresponda propondrá al directorio su liquidación o extinción.

De acuerdo a los principios generales del Derecho, para la terminación de la empresa pública se requiere el mismo trámite que para su constitución, así por ejemplo, cuando su creación corresponde al Poder Ejecutivo, es este mismo quien asume los trámites de su extinción. Lo mismo sucede con las demás creadas de conformidad con lo analizado en el Art. 5 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. En concordancia, la misma Ley Orgánica de Empresas Públicas establece que para la extinción de una empresa, *“...se deberán observar las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo el decreto ejecutivo, norma regional u ordenanza respectiva fijar la norma y términos de su extinción y liquidación.”*⁴⁹

Para la liquidación de la empresa el directorio de la misma debe designar un liquidador. Este será el responsable de cualquier perjuicio que por fraude o negligencia en el desempeño de sus labores o por abuso de los bienes o efectos de la empresa pública, resultare para el patrimonio de la empresa o para terceros. Durante la liquidación el o los administradores están prohibidos de hacer nuevas operaciones relativas al objeto de la empresa. Si lo hicieren serán personal y solidariamente responsables frente a la empresa y a terceros, conjuntamente con quienes ordenaren u obtuvieren provecho de tales operaciones, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal a que hubiere lugar.

Liquidada la empresa pública y cubiertos todos los pasivos, el remanente de activos pasará a propiedad del ministerio o institución rectora del área de

⁴⁹ Art. 56. Ley Orgánica de Empresas Públicas.

acción de la empresa pública o del gobierno autónomo descentralizado que la hubiera creado.

2.5. Beneficios, garantía soberana y exoneraciones a las Empresas Públicas.

En la mayoría de países en desarrollo, aún no se logra comprender que la empresa pública es un medio estratégico para elevar el nivel de vida y de cierto modo combatir la pobreza. A diferencia de la empresa privada, en la que el objetivo es la maximización del beneficio, en la empresa pública en principio aquello no tiene una especial consideración. No obstante como ya se había analizado, el cambio que se viene experimentando en este ámbito es considerable.

A diferencia del criterio estricto del beneficio, en el caso de la empresa pública, resulta más apropiado hablar de excedente. Esta concepción abarca obviamente los conceptos de intereses, amortización y beneficios, permitiendo al gobierno municipal conocer qué necesidades financieras o rentabilidad presentan las empresas.

Excedentes o Superávit.- El Art. 39 de la ley Orgánica de Empresas Públicas, establece que estas deberán propender que a través de las actividades económicas que realicen se generen excedentes o superávit. Los excedentes, según lo predispuesto en el inciso tercero del Art. 315 de la Constitución: “...podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias..., de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo.”⁵⁰. En efecto la norma otorga amplia capacidad para que las empresas públicas inviertan sus recursos económicos y excedentes en la ejecución de proyectos a desarrollarse en las mismas empresas, subsidiarias, filiales, agencias o unidades de negocio, en los términos que apruebe el Directorio.

Lo que procura la norma, es que los recursos que produzcan las empresas públicas, no se fundan en las cuentas generales de los gobiernos municipales

⁵⁰ y 49 Constitución. 2008

y se destinen a objetos distintos de los que provienen, sino que sean invertidos única y exclusivamente en la misma empresa.

Los excedentes que no fueren invertidos o reinvertidos no se transfieren al Presupuesto General del Estado. Al respecto, analicemos lo dispuesto en el Art. 292 de la Carta Fundamental: *El presupuesto General del Estado... incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a... las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.*⁵¹ Es decir, los excedentes producidos en las empresas públicas no se integran al Presupuesto General del Estado, por cuanto la misma Constitución los reconoce o considera como recursos propios que se integran directamente al presupuesto del gobierno municipal. Aquellos no se pierden, se mantienen y conservan para cumplir con el Plan Estratégico y Planes Operativos propuestos.

Subvenciones.- Si bien está establecido que las empresas públicas no persiguen fines de lucro, la ley precisa o reconoce la existencia de empresas constituidas exclusivamente para brindar servicios públicos, en los cuales haya una preminencia en la búsqueda de rentabilidad social, a favor de las cuales el Estado podrá constituir subvenciones y aportes estatales que garanticen la continuidad del servicio público.

Según la normativa vigente, las subvenciones y aportes se destinarán preferentemente para la expansión de los servicios públicos, en las zonas en las que exista déficit de los mismos o para los sectores de atención social prioritaria. Corresponde a los gobiernos municipales determinar los requisitos que se deberán cumplir para recibir subvenciones o subsidios, que en todo caso, tendrán el carácter de temporales y los mecanismos de evaluación de los servicios que se provean. Los programas de expansión también deberán estar considerados en los Planes Anuales de Operación.

⁵¹ Art. 292. Constitución.

Las subvenciones para borrar los déficit no son sino una forma de las varias que pueden adoptar las transferencias del Estado a las empresas públicas. Se resumen en los grupos siguientes: “1. Subvenciones de equilibrio: con la finalidad anteriormente señalada; 2. Transferencias de capital: para cubrir una parte de las inversiones de la empresa que sean de interés general; y, 3, Subvenciones de explotación: para compensar ciertas cargas en la explotación impuesta a una empresa pública.”.⁵²

Una adecuada administración de las empresas, es el principal medio para constituir y mejorar las mismas y, de esta forma lograr los objetivos sociales y económicos propuestos.

Exoneraciones- Para las empresas públicas debe aplicarse el régimen tributario correspondiente a las entidades y organismos del sector público, incluido el de exoneraciones, previsto en el Código Tributario, en la ley de Régimen Tributario Interno y demás leyes de naturaleza tributaria. Para que las empresas puedan acogerse al beneficio señalado, según el Art. 41 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, es requisito indispensable que se encuentren inscritas en el registro único de contribuyentes, lleven contabilidad y cumplan con los demás deberes contemplados en el Código Tributario, la Constitución y demás leyes de la República.

El inciso último de la citada norma consagra que las empresas públicas que presten servicios públicos estarán exentas del pago de regalías, tributos o de cualquier otra contraprestación por el uso u ocupación del espacio público o la vía pública y del espacio aéreo, estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendidos de redes.

Garantía Soberana.- Las empresas públicas, sus subsidiarias y filiales que tengan capacidad financiera de pago, podrán beneficiarse del otorgamiento de garantías soberanas concedidas por el Estado para el financiamiento de proyectos de inversión. Para el otorgamiento de esta garantía se debe contar con la aprobación del directorio de la empresa y el estudio de la capacidad de

⁵² WIKIPEDIA. Enciclopedia libre.

pago elaborado por el Ministerio de Finanzas. Se deberá seguir el procedimiento establecido en las leyes y normativa que regulan el endeudamiento público.

La intención del Estado Central es que las empresas públicas cuenten con todas las herramientas necesarias y así puedan cumplir su cometido en toda acción de emprendimiento.

Jurisdicción Coactiva.- Para la recaudación de los valores adeudados por sus clientes, usuarios o consumidores, las empresas públicas gozan de jurisdicción coactiva, que se la ejercerá de conformidad con la reglamentación interna de la empresa pública y demás normativa conexas. Para quienes la Contraloría General del Estado, haya establecido glosas de responsabilidad civil culposa confirmada en sede administrativa, por cualquier causa y respecto de cualquier empresa pública o entidad del Estado, todas las empresas públicas suspenderán los pagos, sin perjuicio del posterior ejercicio de la jurisdicción coactiva. La suspensión de los pagos será hasta el monto de la glosa.

Sin duda, cuando los gobiernos municipales decidan reforzar sus capacidades emprendiendo en empresas públicas, el beneficiario de su gestión, será la ciudadanía en general por cuanto la actividad de la Administración Pública tiene como visión primordial el bienestar de aquella

Cabe subrayar que, las empresas estatales no intentan hacer competencia en el mercado común, mucho menos desleal. El objeto de las empresas públicas es constituir herramientas estratégicas de los gobiernos municipales para el cumplimiento responsable y eficiente de las obligaciones asignadas por la Constitución y la ley.

CAPITULO III

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES Y EMPRESAS PÚBLICAS.

Como habíamos analizado los gobiernos autónomos descentralizados municipales, son responsables de la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras cantonales que le corresponden. Para cumplir su cometido que hoy en día se vuelve cada vez más complicado, estos niveles de gobierno deben valerse de los mecanismos y herramientas de gestión que más convengan a sus intereses y a los de la ciudadanía. Uno de esos instrumentos constituye las empresas públicas. Precisamente para reforzar el tema objeto del presente trabajo investigativo, en este capítulo analizaremos ampliamente todo lo relacionado a las empresas públicas y los gobiernos municipales.

3.1. Empresas Públicas y Gobiernos Municipales en el Ecuador.

Como quedó anotado en el Capítulo anterior, el Estado ecuatoriano inicialmente dispuso de empresas públicas bajo el entendido de que constituían únicamente organismos encargados, no tanto de la producción de bienes y servicios, sino de control y distribución de la producción. Situación que cambio con el paso del tiempo, pues luego llegó a constituir empresas públicas para la prestación de ciertos servicios, según las necesidades y exigencias estatales.

A nivel local, en virtud de las competencias que les corresponde a los gobiernos municipales, casi la totalidad de las empresas fueron constituidas para la prestación de los servicios públicos de: agua potable, alcantarillado, transporte terrestre, pavimento y otros, cuya dimensión ha justificado el realizarlo mediante esta modalidad.

A pesar de que en el Ecuador no se contaba con un cuerpo legal específico que norme los aspectos que engloba el desenvolvimiento de las empresas públicas, muchos municipios crearon empresas como medios de gestión para la prestación de servicios. El primer paso lo dieron las municipalidades de Quito, Guayaquil y Cuenca, seguidas años más tarde de otros municipios

como: Ibarra, Esmeraldas, Loja, Manta, Riobamba, Sucumbíos y Santo Domingo de los Colorados, hoy Santo Domingo de los Tsachilas.

Sin duda en un inicio las empresas públicas municipales presentaron grandes deficiencias que se combinaban entre la falta de norma; la carencia de autoridad; bajos recursos; así como, la falta de responsabilidad de los principales ejecutivos empresariales en la toma de decisiones con la celeridad y oportunidad que demanda su actividad. Otro aspecto negativo que influyó, fue la falta de experiencia al crear empresas públicas con poca acuciosidad. Como es de suponer, esta forma de gestión contempla trámites, procesos, requisitos y hasta plazos para lograr desempeñarse eficientemente.

A pesar de los inconvenientes, varias empresas han logrado permanecer hasta la actualidad cumpliendo eficientemente el objeto para el cual fueron constituidas. Por citar un ejemplo tenemos la Empresa Pública de Agua Potable del Azuay “ETAPA” creada hace más de veinte años. Desde un inicio tuvo conflictos para la prestación del servicio del líquido vital, así tenemos que en 1984 inicia el Programa de Reducción y Control de Pérdidas, mismo que por ser realizado de forma discontinua por diversos motivos, principalmente económicos, causó perjuicio económico en la empresa.

A finales del año 2000, la Gerencia de “ETAPA” al constatar un muy elevado índice de agua no contabilizada (pérdidas, fugas) como una alternativa, “...*crea la Unidad de Control de Agua no Contabilizada en cuyo aval y apoyo decidido, se dota de personal, se adquieren y actualizan los equipos y se dota de los recursos adecuados para el desarrollo de las actividades propias y específicas del programa.*”.⁵³ ETAPA, continuó trabajando con esos lineamientos en pro del beneficio empresarial y en consecuencia del cantón Cuenca y sus habitantes, logrando reducir los porcentajes de agua no contabilizada. De este modo del 54% del pérdidas en el año 2000, se redujo al 30.02% al último trimestre del año 2000. Hoy en día continúa funcionando firmemente.

⁵³ Google. Municipio de Cuenca.

Otros gobiernos locales en cambio, no han incursionado en el ámbito de las empresas públicas como herramientas de gestión dentro de sus respectivas planificaciones; mientras que otros, declinaron y retornaron a la clásica modalidad a través de las Unidades Municipales, tal es el caso de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Loja, creada mediante Ordenanza el 13 de enero de 1976, considerando necesario la tecnificación y modernización de los servicios indispensables de agua potable y alcantarillado. Según se puede analizar la normativa de creación, la empresa estaba constituida con un buen marco jurídico; los objetivos eran claros y alcanzables; y, el patrimonio, según el título III de la Ordenanza, era el necesario y suficiente para el buen y normal funcionamiento de la empresa. Sin embargo de aquello, veinte años más tarde, esto es el 13 de septiembre de 1996 se crea la Unidad Administrativa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Loja derogando la Ordenanza de creación de la empresa pública.

Dentro de los considerandos que se plantearon para la aprobación de la Unidad Administrativa que reemplazaría a la empresa pública estaban: la declaratoria de la ejecución de los Planes Maestros de Agua Potable y Alcantarillado como proyectos de prioridad e importancia en la Municipalidad del cantón Loja; así como, la necesidad absoluta de coordinar la dotación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado con los demás servicios urbanos como apertura de calles, construcciones de bordillos, veredas, etc., por ser complementarios y guardar estrecha relación. Como Unidad Administrativa, en estos quince años la prestación del servicio de agua potable ha sido un retroceso significativo.

Como bien podemos apreciar, para "ETAPA" la falta de norma no fue pretexto para evitar o reducir la participación de los gobiernos municipales en empresas públicas, determinándose más bien que las políticas y decisiones firmes son las que impulsaron su buen funcionamiento y por ende la eficiente prestación de los servicios. En el otro caso, la falta de asesoramiento o poca acuciosidad por parte de quienes administraban en ese entonces es notoria, conllevando a que aquella empresa desaparezca y que el servicio básico y fundamental para el buen vivir sea prestado a través de una dependencia municipal, sometida a la normal burocracia de la administración pública.

Generalmente se dice que el desempeño y la eficiencia de las empresas en el sector privado suele ser superior a las que se sujetan al derecho público. Este pensamiento mantenido hasta hace poco, por no decir hasta ahora, es el que ha desarrollado la idea de que si el progreso solo puede alcanzarse por medio de lo privado, hay una fuerte razón para no apostarle al otro sistema. Estas opiniones adversas han sido ampliamente compartidas por la ciudadanía, razón suficiente para que las autoridades se dediquen a administrar la cosa pública tomando las mejores decisiones en la gestión de los gobiernos municipales, minimizando las conocidas debilidades del sector público y procurando la búsqueda del buen vivir.

Haciendo énfasis en que a los gobiernos municipales se les ha atribuido el ejercicio de competencias exclusivas que no le corresponden a ningún otro nivel de gobierno -salvo lo expresado en la Constitución y la ley-mucho menos a un ente privado, su accionar debe constituir un verdadero servicio a la colectividad.

Debe resaltarse que la garantía de la provisión de los servicios públicos y cumplimiento de los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad, no es novedad en la actual Constitución, pues esto ha sido responsabilidad del Estado (entiéndase gobiernos municipales) desde siempre en procura de alcanzar el bien común. Por lo tanto, la principal motivación de los gobiernos municipales para entrar en el campo empresarial debe ser el mejoramiento de la prestación de los servicios; proveer la infraestructura económica indispensable para el desarrollo; contribuir a la creación de empleos; y, desarrollar los sectores atrasados de la economía.

En los últimos años, muchos gobiernos autónomos descentralizados municipales, están emprendiendo en empresas públicas como mecanismos de gestión para el cumplimiento de las competencias asumidas con el objeto de satisfacer las expectativas ciudadanas; más aún, en este momento en que nos encontramos en un régimen de transición, en el que está transcurriendo el

tiempo para que los gobiernos locales asuman las competencias exclusivas y concurrentes establecidas en la Constitución y la ley. Situación trascendente ya que implica que estos niveles de gobierno deben proyectar la planificación para el desarrollo, empleando la mejor forma de ejercerlas con la celeridad y oportunidad que demanda la ciudadanía. Que mejor forma de hacerlo que a través de empresas públicas de conformidad con la legislación vigente.

Debe tenerse claro es que la creación de una empresa pública no es solamente “el crearla”, no es un simple acto. Los gobiernos municipales deben modificar los desajustes y enfrentar eventuales cuellos de botella en la expansión de la capacidad productiva y en la dotación de los servicios públicos; deben hacer un análisis técnico, económico y social que sustente la creación de las empresas y por ende su rentabilidad. Obviamente no todos los gobiernos municipales gozan de las mismas condiciones, pero recordemos que no se está sugiriendo la ejecución exclusiva de este modelo de gestión, sino que se rediseñen nuevas políticas que permitan combinar el ejercicio de los modelos de gestión, a fin de alcanzar las metas institucionales y por ende ciudadanas.

3.2. De la Gestión Financiera Municipal y las Empresas Públicas.

El ejercicio de una verdadera autonomía, pasa por la posibilidad real de generar sus propios recursos para financiar el ejercicio de las competencias y posibilitar el cumplimiento de los fines esenciales. Por la proximidad de estos niveles de gobierno con la comunidad, son la institución idónea para emprender en procesos propiciadores de dinamia económica y de mejoramiento de la calidad de vida de la gente dentro de su jurisdicción. En la práctica pocos son los gobiernos municipales que tienen un porcentaje significativo de ingresos propios, lo cual supone que dependen de los ingresos que provienen de otras fuentes.

El sistema tributario municipal es uno de los más desarrollados de los gobiernos autónomos descentralizados, aunque no por ello signifique que es el más eficiente, razón por la cual es menester mejorar su gestión financiera. Para abordar esta temática es importante referirnos a los tipos de **recursos**

financieros; el endeudamiento; y, el presupuesto de los gobiernos municipales.

1. **Los ingresos propios de la gestión**, conforme lo establece el Art. 171 del COOTAD son los recursos que provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos, para el establecimiento o ampliación de servicios públicos, el uso de bienes o espacios públicos y en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción. Facultad tributaria concordante con lo estipulado en el Art. 186 del COOTAD.
2. **Las transferencias del presupuesto general del Estado** comprenden las asignaciones que les corresponde del presupuesto general del Estado; los que provengan por el costeo de las competencias a ser transferidas; y, los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público de acuerdo a la Constitución y la ley, de conformidad con los principios de subsidiaridad, solidaridad y equidad. Dentro de esta se encuentran también las transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias.

Según lo que establece el Art. 272 de la Constitución, la distribución de los recursos *será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios: tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas...; y, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo.*⁵⁴.

3. **Los ingresos por otras transferencias, legados y donaciones** comprenden los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno y externo. Estos pueden provenir del sector público, del sector privado, del sector externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable. Esta clase de ingresos suelen depender del acercamiento y

⁵⁴ Art. 272. Constitución del Ecuador.

gestión con otros organismos; haciéndose efectivos a través de la suscripción de convenios de cooperación en distintas materias.

4. **La participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables** para los gobiernos municipales en cuyas circunscripciones se exploten o industrialicen recursos no renovables. Derecho de participación que tiene por objeto compensar la explotación de los recursos naturales no renovables, los efectos negativos de su explotación y la disminución del patrimonio nacional, por el desarrollo humano y protección de la naturaleza y el ambiente. Los mecanismos de distribución deben establecerse en las ordenanzas cantonales que se creen para el efecto.

5. **Los recursos provenientes del financiamiento** constituyen fuentes adicionales de ingresos que se pueden obtener a través de la captación del ahorro interno o externo, para satisfacer prioritariamente proyectos de inversión. Están conformados por los recursos provenientes de la colocación de títulos y valores de la contratación de la deuda pública interna y externa, y de los saldos de ejercicios anteriores. Dada la situación económica nacional actual, muchos gobiernos municipales no estarían en capacidad de realizar ahorros mucho menos de los saldos de ejercicios económicos anteriores. De ahí la necesidad de mejorar la gestión financiera de los gobiernos locales.

Para financiar inversiones de mediano y largo plazo que no puedan ser cubiertas con sus recursos en un período, los gobiernos municipales pueden acceder a **endeudamiento**. Con el endeudamiento público deben financiarse exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura o, que tengan capacidad financiera de pago. Aquello significa que las finanzas municipales no pueden registrar una deuda flotante de gastos cuyos compromisos de pago en el ejercicio económico excedan la caja disponible de ese pago. Sobre el tema, la Constitución en su Art. 289 establece que “La

contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto...”.⁵⁵

Mientras mayores sean las necesidades, mayor debe ser el esfuerzo que hagan las municipalidades para enfrentarlas. Al no poder atender con sus propios recursos la ejecución de proyectos, se recurre a otros mecanismos de financiamiento con entidades crediticias, o realizan gestiones para que dichas obras se carguen al presupuesto general del Estado. En este escenario, el endeudamiento de los gobiernos municipales va cada vez en aumento.

La revista Vistazo (Ecuador) en su edición número 1055 de agosto del 2011, publica un artículo sobre las deudas municipales, señalando que *“En las cuentas nacionales aparecen como parte de la deuda externa ecuatoriana algunas obligaciones que han adquirido varios municipios...”*.⁵⁶ La capital a la cabeza con una obligación de ciento diez millones de dólares, seguido de Guayaquil y Cuenca con cuarenta y seis y treinta y cinco millones de dólares respectivamente. En cuarto lugar se ubica Machala con una obligación de doce millones de dólares y luego están los municipios de Ambato, Babahoyo y Loja con un aproximado de cinco millones de dólares.

Estos datos merecen mayor importancia dado que las obras financiadas con esos dineros al fin y al cabo son pagadas por todos los ecuatorianos; es decir, por los que viven en ciudades que logran conseguir un desarrollo considerable y por los que están en desventaja, lo cual refleja que predomina la existencia de inequidad, así como falta de cumplimiento de los principios de subsidiaridad y solidaridad previstos en la Constitución y la ley.

Según un artículo publicado en la Revista “Panorama” De las Américas, (Panamá), edición de octubre del 2011, *“...en 1975 el mundo solo albergaba tres ciudades con diez millones de habitantes. Ahora hay 21 mega ciudades, donde las zonas asimilan gran parte de la población global... La velocidad con la que nos reproducimos presenta un desafío puntual. Según las estimaciones del Fondo de Población de Naciones Unidas, el ritmo actual de crecimiento*

⁵⁵ Art. 289. Constitución 2008.

⁵⁶ Revista Vistazo. Edición No. 1055. Agosto del 2011.

*agrega aproximadamente 78 millones de personas al año. Y cuantos más somos, más crece la brecha entre ricos y pobres, hombre y mujeres, jóvenes y ancianos...".*⁵⁷ He creído importante en esta parte hacer alusión a datos relacionados con el crecimiento poblacional por cuanto el Ecuador no es la excepción. El crecimiento poblacional que conlleva necesidades, está un paso delante de la capacidad económica necesaria para atenderlas y mientras no se fortalezca la gestión económica de los niveles de gobierno más cercanos a la población, muy difícilmente se superarán la problemática pública.

De acuerdo a los censos de población y vivienda realizados por el INEC, *“la población ecuatoriana se ha incrementado sosteniblemente a lo largo del tiempo e inclusive cada 25 años se ha duplicado su tamaño, puesto que de un poco más de 3 millones de habitantes en 1950 se pasa a un poco más de 6 millones de habitantes en 1974 y a 12 millones de personas en el 2001.”.*⁵⁸ Siendo los gobiernos municipales los entes más cercanos a la población, una vez más se justifica la necesidad de que estos se fortalezcan política y económicamente de tal forma que el rol protagónico en la atención de las necesidades ciudadanas se cumpla a cabalidad.

El Art. 164 del COOTAD establece que *“Las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente a fin de alcanzar el buen vivir de la población, procurando la estabilidad económica.”.*⁵⁹ En otras palabras, solo un buen manejo de los recursos financieros y una correcta planificación, permitirán la consecución del bien común, para ello, las finanzas públicas deben manejarse con criterios de sostenibilidad; liquidez; solvencia y endeudamiento; calidad de cartera y, eficiencia.

La **sostenibilidad** interpretada como la provisión responsable de bienes y servicios públicos (sin comprometer la provisión futura). La **liquidez**, entendida como la capacidad de cumplimiento de las obligaciones de corto plazo que tiene una municipalidad, permitiendo identificar aquellas cuentas que

⁵⁷ Revista Panorama. De las Américas. Panamá. Ed. Octubre del 2011.

⁵⁸ Informe de Coyuntura Económica No. 8 Ob. cit., p.8.

⁵⁹ Art. 164. COOTAD

estructuran la liquidez de una entidad a través del resultado de los saldos deudores. La **solvencia y endeudamiento** interpretado como la disposición de bienes y recursos suficientes para respaldar los pasivos contraídos.

La **calidad de cartera** se identifica por las condiciones apropiadas del uso del activo operacional. Permite identificar aquellas cuentas por cobrar no recuperadas. Cuando se determine cartera vencida debe observarse su naturaleza real y composición a efecto de considerarlas efectivas o no. La **eficiencia** se refiere a la óptima utilización de recursos y capacidades para la obtención de resultados. No solamente debe ser entendida como la eficiencia en la recaudación, sino también como la eficiencia de pagos; del ingreso de capital; y, en el cumplimiento presupuestario de ingresos y de gastos.

Siendo fin primordial del Estado (gobiernos municipales) la consecución del bien colectivo, la gestión que realice a través de las empresas públicas redundará también en el bienestar común. Para conseguir ese propósito, aquellas deben establecer políticas de seguimiento y control a fin de medir su eficiencia operativa, administrativa y financiera.

Las empresas públicas, sus subsidiarias y filiales pueden adoptar las formas de financiamiento que estimen pertinentes para cumplir sus fines y objetivos empresariales. Esas formas de financiamiento pueden ser: ingresos provenientes de la comercialización de bienes y prestación de servicios así como de otros emprendimientos; las rentas de cualquier clase que produzcan los activos, las acciones, participaciones; acceso a los mercados financieros nacionales o internacionales, a través de emisión de obligaciones, titularizaciones, contrataciones de créditos; beneficio de garantía soberana; la inyección directa de recursos estatales; y, la reinversión de recursos propios; entre otros.

Con el producto de todos los ingresos y rentas de la empresa debe formarse un fondo general de ingresos, con cargo al cual se guiará para atender a todos sus gastos. Se formará un presupuesto que será aprobado por el respectivo directorio, mismo que luego pasará a conocimiento del órgano legislativo. Los

presupuestos de las empresas públicas sean de servicios públicos o de cualquier otra naturaleza, se presentarán como anexos en el presupuesto general de cada gobierno municipal.

La regulación del nivel de endeudamiento de las empresas públicas debe hacerse en observancia a los Planes de Desarrollo con sujeción a las políticas de la empresa y a los requisitos y límites legales que permitan mantener niveles de endeudamiento acordes a la capacidad real de la empresa. Lo anotado significa que, por sujetarse las empresas públicas al régimen financiero previsto para las entidades y organismos que se sujetan al derecho público, estas deben conducir sus recursos económicos de forma sostenible, responsable y transparente, con criterios de sostenibilidad; liquidez; solvencia y endeudamiento; calidad de cartera y, eficiencia.

Desde el punto de vista económico la empresa es considerada como la organización de factores de producción (capital-trabajo) con el fin de obtener una ganancia. Dicho de este modo, entra en debate si el "lucro" es parte esencial en la gestión financiera de las empresas públicas. Veamos lo que opinan algunos autores al respecto. Para Efraín Pérez, *"Hablar de empresa es forzosamente hablar de empresario; y hablar de empresa pública es forzosamente hablar de empresario público."*⁶⁰ Criterio que se contrapone al que sostiene Arena cuando, refiriéndose a las empresas públicas manifiesta que: *"...el lucro es extraño al concepto de empresario..."*⁶¹. Considera que el fin social del Estado es inconciliable con el fin económico, propio de un empresario.

En aras de encontrar un punto medio, es aceptable el criterio de Ottaviano cuando observa que: *"si el organismo destinado a la producción de bienes y servicios, debiese obrar sistemáticamente de modo contrario al normal comportamiento empresarial, el Estado no lograría el intento de disponer de empresas que se uniformasen a sus directrices, ya que precisamente faltarían*

⁶⁰ Efraín Pérez. Tomo II. Ob. cit., p. 686.

⁶¹ Arena. Citado por Efraín Pérez. Tomo II. Ob. cit., p. 690.

*las empresas.”*⁶². Es decir; no tendría razón de ser el crear empresas públicas sin dirigir sus finanzas con un fin económico, toda vez que este debe redundar en el bien común, más no para otros asuntos. *“Cuando la actividad la ejerce la Administración Pública-representante del pueblo- el beneficiario de ese lucro es el pueblo, porque la actividad de la Administración Pública, tiende a lograr el bienestar de este...”*⁶³

Todo lo anteriormente manifestado no obsta que en la gestión financiera de las empresas públicas se considere como requisito indispensable el procurar obtener la máxima ventaja acorde al principio denominado de “economicidad”. Pues, al no identificarse necesariamente la empresa pública con el concepto de “máxima ganancia”, sí debe proyectarse a lograr rentabilidad, productividad y racionalidad.

La gestión de las finanzas públicas de los gobiernos municipales y sus empresas públicas contribuye al crecimiento o decrecimiento de la economía local y nacional. Por esto es importante que las decisiones que en política fiscal se tomen de manera informada y se oriente a mejorar las finanzas para garantizar servicios públicos que constituyan a la realización del buen vivir.

3.3. De la Planeación Municipal y las Empresas Públicas.

Para la consecución del buen vivir, el Estado- entiéndase también gobiernos municipales-, entre otros: debe planificar y regular el proceso de desarrollo; y, generar y ejecutar políticas públicas y controlar y sancionar su cumplimiento. En aras de ir reforzando el tema de estudio, es necesario puntualizar en qué consiste la planificación del o para el desarrollo y el papel que juegan las empresas públicas como instrumento para hacer efectiva dicha planificación.

En la perspectiva global de la administración, *“la planeación implica seleccionar misiones y objetivos, así como las acciones necesarias para cumplirlos, y requiere por lo tanto de decisiones; esto es, de la elección de cursos de acción futuros a partir de diversas alternativas... Ningún plan real puede existir si no*

⁶² Ottaviano. Citado por Efraín Pérez. Derecho Administrativo Tomo II. Ob. cit., p. 686.

⁶³ Marienhoff. Citado por Efraín Pérez. Derecho Administrativo Tomo II. Ob. cit., p. 686.

se toma una decisión...”.⁶⁴ Los autores de esta definición resaltan el planteamiento de la misión y objetivos como tarea básica de toda empresa o institución, para hacerlos efectivos a través de la toma de decisiones y estrategias que se propongan. Es decir, que todo administrador para planificar debe hacer un análisis preliminar de posibles oportunidades futuras y advertirlas clara y totalmente, identificar su posición a la luz de las fortalezas y debilidades, determinar qué problemas desea resolver y especificar qué se espera ganar.

La planificación puede resumirse entonces en el establecimiento de los objetivos, metas y estrategias de desarrollo a corto, mediano y largo plazo para la consecución del bien común. En consecuencia, la planificación se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo, la consecución de los objetivos del régimen del desarrollo y el régimen del buen vivir. En el marco legal y/o constitucional, la planificación deberá propiciar la equidad social y territorial, “...será *obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados*.”⁶⁵

La planificación del desarrollo a cargo de los gobiernos municipales se ejerce a través de sus propios planes de desarrollo y demás instrumentos. Conforme lo prevé el Art. 41 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los planes de desarrollo, “*consisten en las directrices principales..., respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio..., tendrán una visión de largo plazo y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias...*”⁶⁶

Los planes de desarrollo deben contener principalmente: un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades; así como, el modelo de gestión que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos.

⁶⁴ KOONTZ Harold y HEINZ Wehrich. Administración Una perspectiva global. The Mac Graw-Hill Interamericana Editores, S. A. de C. V. 12a. Edición. Traducido en la Duodécima edición por Global Perspective Copyright MMII, by Heinz Wehrich y Mary Koontz. Impreso en Colombia.2006. Pág. 122.

⁶⁵ Art. 241. Constitución 2008.

⁶⁶ Art. 41. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Pero no solamente basta con planificar, sino controlar y sancionar su cumplimiento. Koontz Harold y Heinz Weihrich, sostienen que: “...*planeación y control son inseparables... Todo intento de control sin planes carece de sentido, porque la gente no tendrá manera de saber si efectivamente se dirige a dónde quiere ir (resultado de la tarea de control) sin antes saber a dónde quiere ir (parte de la tarea de planeación). Así los planes proporcionan las normas de control.*”⁶⁷ El control sería la medición y corrección del desempeño de la planificación a fin de verificar si se han cumplido los objetivos y políticas institucionales propuestas. En concordancia con lo manifestado, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, consagra que los gobiernos municipales deben “*elaborar los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.*”⁶⁸

El ordenamiento territorial consiste en el conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados, que permitan su apropiado desarrollo territorial, así como un nivel adecuado de bienestar a la población. Conforme lo establece el Art. 297 del COOTAD, el ordenamiento territorial tiene como objetivos fundamentales: la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo; el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión; y, la definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos.

Como bien queda analizado, tanto para garantizar el ordenamiento territorial como para el cumplimiento de la planificación municipal, es fundamental la adopción de los instrumentos o modelos de gestión. Según la materia de estudio, a través de las empresas públicas. Por lo tanto, si los gobiernos autónomos descentralizados municipales, son los responsables de la prestación de los servicios públicos en cumplimiento de las competencias que le corresponden por mandato constitucional y legal, las políticas de las empresas deben dirigirse igualmente a la satisfacción de los fines municipales.

⁶⁷ KOONTZ Harold y HEINZ Weihrich. Ob. Cit., p. 123.

⁶⁸ Art. 17. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

3.4. Gestión de los gobiernos municipales a través de Empresas Públicas.

La administración es una de las actividades humanas más importantes. Desde que los seres humanos comenzaron a formar grupos para cumplir propósitos que no podían alcanzar de manera individual, la administración ha sido esencial para garantizar la coordinación de los esfuerzos individuales. A medida que la sociedad empezó a depender crecientemente del esfuerzo grupal y que muchos grupos organizados tendieron a crecer, la tarea de los administradores se volvió más importante.

Harold Koontz y Heinz Wehrich desde una perspectiva global, conceptualizan a la administración como *“el proceso de diseñar y mantener un ambiente en que los individuos trabajando de manera eficiente, alcancen los objetivos seleccionados.... En consecuencia, la administración se aplica a organizaciones grandes y pequeñas; lucrativas y no lucrativas; industrias manufactureras; y, de servicios....”*⁶⁹ Los autores, con el término organizaciones se refieren a: las empresas; compañías; organismos gubernamentales (empresas públicas); universidades y otras comerciales (superávit son las utilidades); y, no comerciales (superávit se representa por la satisfacción de necesidades).

Según los clásicos de la administración, significa: *“planear, organizar dirigir, coordinar y controlar algo, con el fin de cumplir con un objetivo determinado.”*

⁷⁰ La administración viene a ser entonces el proceso social que implica la responsabilidad de planear y regular eficazmente las operaciones de una empresa. En este contexto, “la administración” es aplicable a todo tipo de organizaciones y a los administradores de todo nivel organizacional.

En el ámbito jurídico del derecho público ecuatoriano, la administración consiste en dirigir las funciones administrativas de las entidades y organismos

⁶⁹ KOONTZ Harold y HEINZ Wehrich. Ob. cit., p. 123.

⁷⁰ Fayol, Henry. Citad por Hernán Jaramillo Ordóñez. Ob. cit., p. 88.

del Estado para llegar a obtener resultados previstos, planeados y programados. Constitucionalmente la administración pública, es concebida como un servicio a la colectividad que se rige por varios principios para la satisfacción de las necesidades de la población. Es decir, que la administración pública es la acción del gobierno encaminada a promover el bien público en todas sus manifestaciones.

La administración pública municipal -la más cercana a la población- está directamente comprometida con la satisfacción de las necesidades ciudadanas. El bien común que le corresponde garantizar, dependerá de una correcta y debida planificación (conforme a lo estudiado en capítulos anteriores) y, de los modelos de gestión que emplee para efectivizar dicha planificación. Uno de esos mecanismos de gestión son las empresas públicas, por lo que en esta parte final, es necesario destacar su incidencia en la administración pública municipal para la consecución del buen vivir, traducido este como la garantía de una mayor eficiencia así como el mejoramiento de los niveles de calidad en la prestación de los servicios públicos.

Es importante destacar que como personas jurídicas de derecho público dotadas de autonomía financiera, administrativa y principalmente de gestión, las empresas públicas deben fundamentalmente, sujetar su accionar a los principios y normativa previstos en la Constitución de la República, la ley Orgánica de Empresas Públicas y en las demás leyes y normas que fueren aplicables. Por lo tanto, toda empresa pública debe cumplir las funciones de: planear, organizar, coordinar y controlar su acción, para poder atender las reclamaciones y peticiones ciudadanas y dar soluciones oportunas y eficientes.

La planeación permitirá a las empresas públicas seleccionar misiones y objetivos, así como las acciones necesarias para cumplirlos. Se requerirá obviamente de un análisis preliminar a fin de establecer a donde se pretende llegar, qué problemas desea resolver, cuándo, dónde y en qué secuencia. *“La planeación es la previsión inteligente y bien calculada de planes, programas, proyectos, procedimientos, objetivos, políticas, estrategias y recursos disponibles con el fin de alcanzar las metas propuestas a través de las*

acciones a realizarse...”.⁷¹ El desenvolvimiento planificado de una empresa pública, permitirá a la administración municipal garantizar el bienestar colectivo.

La **organización** viene a ser el proceso por el cual las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública municipal asumen legal y ordenadamente funciones y responsabilidades, para tomar decisiones y ejecutar actividades de acuerdo a lo establecido con los planes de desarrollo. La organización debe optimizar el empleo de recursos humanos, físicos y financieros; disminuir el grado de incertidumbre en los resultados de las actividades que desarrollan los organismos del Estado; y, lograr el más alto grado de eficiencia, eficacia y productividad de bienes y servicios. De acuerdo a lo que determina el Art. 6 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, son órganos de la organización empresarial: “*El Directorio; y, la Gerencia General*”, además de “*...las unidades requeridas para su desarrollo y gestión*”.⁷² Corresponde por lo tanto a quienes fueren designados como tales, definir las líneas de trabajo de la empresa pública y coordinar esfuerzos para la armoniosa consecución de los objetivos previstos en la planeación.

La planeación y organización en una empresa pública serían insuficientes sin la coordinación. El Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva nos habla del principio de coordinación, expresando que es el que “*Determina el establecimiento de una serie de obligaciones y deberes de las administraciones públicas institucional y seccional entre ellas y respecto de la Administración Pública central para la consecución de la unidad administrativa y el cumplimiento de los planes de desarrollo.*”.⁷³ La coordinación sería la esencia para el logro de la armonía de los esfuerzos que se realicen a favor del cumplimiento de los fines de la empresa pública.

Decíamos que no puede haber planificación sin un debido control; por lo tanto, el control implica medición del desenvolvimiento (logros) con mira a las metas y planes propuestos; la detección de falencias y errores; y, la contribución a la

⁷¹ y 63 Hernán Jaramillo Ordóñez. Ob. cit., p. 114.

⁷² Art. 6. Ley Orgánica de Empresas Públicas.

⁷³ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

corrección de estas. En pocas palabras el control facilita el cumplimiento de los planes, pues estos no se cumplen solos. Para el cumplimiento de los fines de las empresas públicas, de conformidad con lo establecido en el Art. 47 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, éstas están sujetas al control de la Contraloría General del Estado; la Unidad de Auditoría Interna de la empresa; y, al Consejo de Participación Ciudadana. La presencia del organismo del Control de Estado, pretende garantizar el buen manejo de las finanzas, así como para realizar un control previo y concurrente de la empresa, a fin de medir su eficiencia operativa y administrativa.

Evidentemente, la evolución de la empresa pública ha sido un fenómeno particularmente impresionante. Ha llegado a constituir una organización ubicada bajo un sistema de responsabilidad pública, establecida para el logro de un conjunto definido de propósitos públicos, cuyo capital corresponde al Estado. No producen bienes y servicios para ser consumidos internamente por la misma administración, sino para garantizar mejores condiciones de vida al colectivo.

Todos los recursos de las empresas públicas, sea que provengan de las rentas que produzcan los activos; ingresos propios por la comercialización de bienes y prestación de servicios; de la gestión internacional; o del beneficio de la garantía soberana, tienen que ir destinados a cumplir los objetivos múltiples de la empresa. Por ser recursos públicos (que le corresponde a todos los ciudadanos), las finanzas de la empresa, deben proyectarse a alcanzar sostenibilidad; liquidez; solvencia; y, sobre todo eficiencia.

La empresa pública será sostenible cuando sus ingresos de operación, alcancen a cubrir los gastos de operación. Por el contrario, no habrá sostenibilidad cuando el/los déficit presupuestarios sean cubiertos con los activos operacionales a través del uso de los saldos disponibles, con el incremento de la generación de activos; con el endeudamiento público; o, con la acumulación de la deuda. La empresa pública será líquida, cuando posea recursos exigibles en corto plazo y cuando la capacidad de cumplimiento de obligaciones se proyecte a cumplirse también en corto plazo. En la empresa deben existir buenas condiciones para el financiamiento de la deuda flotante.

Precisamente por las conocidas debilidades que ha demostrado tener el sector público, la administración pública municipal tiene un gran reto. En tales circunstancias, a fin de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes y la prestación eficiente de servicios públicos, la toma de decisiones de los gobiernos locales debe apuntar al ejercicio de modelos de gestión que constituyan el camino para alcanzar el bien común. Uno de esos modelos de gestión constituye las empresas públicas.

Al contrario de lo que pueda suponerse, las municipalidades no saldrán más débiles en este proceso sino más fuertes, pues la gestión de las empresas públicas descansa en el cumplimiento del bien común.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

4.1. CONCLUSIONES

1. La gestión de los gobiernos municipales, por el grado de inmediatez en la relación ciudadano-Estado, sin duda, es preponderante en la búsqueda del buen vivir, pues, a su cargo está la atención de las necesidades más elementales de la población, esto es, la prestación de los servicios públicos y la construcción de la obra pública cantonal.
2. En los últimos tiempos se viene evidenciando que la capacidad de gestión de los gobiernos municipales resulta deficiente ante las demandas de la colectividad, situación que merece especial atención por cuanto incide de manera directa en la calidad de vida de propios y extraños y en el desarrollo de las ciudades ya que no logran integrarse como componentes del crecimiento y desarrollo nacional
3. Al no ser eficiente el accionar de las municipalidades en uso de los mecanismos de gestión tradicionales, es imprescindible que los gobiernos municipales, para el cabal cumplimiento de las competencias exclusivas que les corresponde cumplir en la búsqueda del buen vivir, se inmiscuyan en un profundo proceso de fortalecimiento y consolidación de su gestión y capacidades.
4. Para varios municipios, las empresas públicas se han configurado como la herramienta estratégica de fortalecimiento institucional que ha permitido atender de forma eficiente las mayores demandas de la colectividad así como el mejor empleo de sus escasos recursos. Estando de por medio derechos fundamentales, es menester que la gestión pública municipal se refuerce haciendo uso de otros mecanismos de gestión, a fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los habitantes, esto es, a través de las empresas públicas.

5. Las empresas públicas, concebidas entidades para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de los bienes públicos y en general el desarrollo de otras actividades económicas, para lograr los propósitos colectivos, deben actuar con sujeción a los principios y normativa previstos en la Constitución y la ley. A sí mismo, debe delinearse políticas y metas claras en base a la realidad de cada territorio y actuar bajo los criterios de calidad, eficiencia, rentabilidad y bienestar social.
6. Las empresas públicas, por ser además los entes idóneos para emprender e procesos propiciadores de la dinamia económica, permitirán además un óptimo manejo de los recursos públicos, en primer lugar por cuanto aquellos no pasarán a formar parte de la cuenta única municipal y en segundo lugar por cuanto el beneficio siempre debe ser reinvertido para aquel en cuyo nombre se ejerce la actividad correspondiente, el colectivo.
7. Es necesario tener presente que la constitución de empresas públicas no puede obedecer a simples decisiones, al contrario, teniendo presente que es deber primordial del Estado garantizar la realización plena de los derechos de los habitantes, los gobiernos municipales para emprender en este modelo de gestión deben planear, organizar, coordinar de tal forma que la empresa se constituya realmente en esa herramienta estratégica de gestión.
8. De igual manera, por las conocidas debilidades que ha demostrado tener el sector público, el emprendimiento de empresas públicas debe ir dirigido a la prestación de servicios rentables, a fin de que sea capaz de cumplir sus obligaciones y debe sujetarse una constante evaluación y control, caso contrario será un fracaso.

4.2. RECOMENDACIONES.

- 1.** Es menester que los gobiernos autónomos descentralizados municipales, entes más cercanos a la atención de las necesidades básicas ciudadanas, entren en un proceso de fortalecimiento institucional, con el propósito de cumplir cabalmente las competencias atribuidas por la Constitución y la ley, y al amparo de los principios de obligatoriedad, eficiencia, responsabilidad, accesibilidad, y generalidad, entre los principales.
- 2.** El acelerado dinamismo territorial y poblacional que han experimentado los municipios del Ecuador, ha conllevado a que las necesidades comunes estén un paso delante de la capacidad de acción de los gobiernos locales, por lo que, es necesario que todas las actividades de prestación tendientes a satisfacer las necesidades de interés general, sean ejecutadas a través de los modelos de gestión que hagan más eficiente la asistencia de los servicios públicos.
- 3.** La falta de una adecuada aplicación de los mecanismos de gestión, no ha brindado una eficiente y oportuna atención de las necesidades colectivas por parte de los gobiernos municipales, por lo que, resulta indispensable que estos niveles de gobierno hagan uso de otros mecanismos de gestión que logren hacer efectivos los derechos y garantías constitucionales, en la consecución del tan anhelado buen vivir.
- 4.** Varias municipalidades del Ecuador, asumiendo de forma responsable su mandato, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos así como la prestación eficiente de los servicios públicos, han hecho uso de otros mecanismos de gestión, esto es, a través de las empresas públicas; en este contexto sería recomendable que se impulse el emprendimiento de estas herramientas que permitan mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.
- 5.** Evidentemente la evolución de la empresa pública ha sido un fenómeno impresionante; ha llegado a constituirse en una organización ubicada bajo el sistema de responsabilidad pública, para el logro de un conjunto de

propósitos ciudadanos. En tal sentido, los gobiernos municipales, teniendo las bases legales más que suficientes para cumplir su rol, no pueden seguir siendo pasivos, ante la realidad social, al contrario, mientras mayor sean las necesidades, mayor debe ser el esfuerzo que haga para enfrentarlas.

6. Para optar por este mecanismo de gestión, es recomendable tener presente que, la creación de una empresa pública no es un simple acto, no se trata de crear empresas aventurando los resultados. La empresa pública debe ser la herramienta de gestión de la planificación municipal correspondiente, de acuerdo a las condiciones institucionales y las necesidades ciudadanas. Debe ser constituida para modificar los desajustes y enfrentar las eventualidades; de igual forma su accionar debe conducir sus recursos económicos de forma sostenida, responsable, transparente y, con criterios de sostenibilidad y liquidez. No puede ser una carga para la municipalidad.

7. Los gobiernos municipales que no han experimentado su gestión a través de empresas públicas, en aras de evitar conducir su administración a posibles errores, deben hacer un análisis profundo de la conveniencia dada su propia realidad; y, de ser necesario, buscar el debido asesoramiento, intercambiando experiencias con otras municipalidades, que hayan emprendido en la prestación de servicios públicos y otras actividades de emprendimiento a través de empresas públicas.

BIBLIOGRAFÍA.

Constituyen fuente de investigación a lo largo del presente trabajo:

-  Constitución Política del Ecuador 1998.
-  Constitución de la República del Ecuador 2008.
-  Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. COOTAD. R.O. No. 303 del 19-10-10.
-  Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Segundo Suplemento. R. O. No. 306 del 22-10-10.
-  Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2002.
-  Ley Orgánica de Empresas Públicas. RO-S 48: 16 Oct. 2009.
-  Ley de Modernización del Estado. RO. 349-31-12-93.
-  CASSAGNE Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I. Palestra Editores. Lima-2010. Primera edición.
-  DROMI Roberto. Derecho Administrativo. 11va Ed-2006. Editorial Ciudad Argentina.
-  KOONTZ Harold y WEHRICH Heinz, 2004, Administración, Una Perspective Global. The Mac Graw-Hill Interamericana Editores, S. A. de C. V. 12. Traducido en la Duodécima edición. Impreso en Colombia. Edición 2006.
-  GORDILLO Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. F.D.A. Buenos Aires. 2004.

-    JARAMILLO Ordoñez Hernán. Manual de Derecho Administrativo. V Edición. 2005. Ed. Unidad de Publicaciones del Área Jurídica, Social y Administrativa de la U.N.L.
-    MENDIETA. Marlon. Informe de Coyuntura Económica No. 8. Dinámica Poblacional en Ecuador. Instituto de Investigaciones Económicas de la U.T.P.L. 2011.
-    OSSORIO Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 29° Edición. Actualizada y corregida por Guillermo Cabanellas de las Cuevas. Buenos Aires. Eliasta. 2004. S.R.
-    PÉREZ Camacho Efraín. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Corporación de Estudios y Publicaciones. 2009.
-    PÉREZ Efraín, Derecho Administrativo Tomos I y II. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. Edición 2009. Tercera edición Actualizada.
-    REBOLLO Luis Martín. Leyes Administrativas. Thomson Arazandi. Navarra 11va edición. 2005.
-    SECAIRA Durango Patricio. Derecho Administrativo. Ed. UTPL. Primera Edición. 2008.
-    Revista Panorama. De las Américas. Panamá. Ed. Octubre del 2011.
-    Revista Vistazo. Guayaquil. Edición No. 1055. Agosto del 2011.



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

POSGRADO MAestrÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

“La gestión de los gobiernos municipales a través de las empresas públicas”

PROYECTO DE TESIS PREVIO A LA
OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGISTER EN
DERECHO ADMINISTRATIVO

AUTORA:

Sarmiento Vélez Johana Cristina Dra.

DIRECTOR:

Valdivieso Espinosa Patricio Alberto Dr. Mgs.

LOJA - ECUADOR

2012

1. TEMA.

LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES A TRAVÉS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

2. PROBLEMATIZACIÓN.

La administración pública, proceso mediante el cual se dirige, planea, organiza, coordina y controla jurídica y políticamente las funciones administrativas de las entidades y organismos del Estado, tiene por objeto el desarrollo sostenido y sustentable de los pueblos mediante la prestación de bienes y servicios, óptimos y de calidad. Constituida como un servicio a la colectividad, la administración pública debe regirse por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, para satisfacer las necesidades individuales y colectivas.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales, organismos del sector público del Ecuador, constituyen las unidades más vinculadas con la atención de las necesidades concretas de la población, en particular, las relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Dentro de la organización estatal, a estos niveles de gobierno les corresponde, procurar el buen vivir y promover el desarrollo sostenido dentro de la circunscripción territorial correspondiente. El buen vivir, dando atención a las necesidades básicas de la población a través de la prestación de servicios públicos y sociales; y, el desarrollo sostenido, implementando procesos dinámicos que permitan un cambio cualitativo y cuantitativo en lo económico, político, socio-cultural y territorial de los gobiernos locales.

Factores como: falta de políticas locales que establezcan los lineamientos de desarrollo; limitaciones presupuestarias por el no emprendimiento de mecanismos de gestión productivos; afectos o desafectos a las ideologías políticas del momento; crecimiento desmedido de la población; o, condiciones geográficas, se convierten en fuertes obstáculos para que ese buen vivir y

desarrollo sustentable no se cristalice en beneficio de los intereses locales, profundizándose aún más, las distancias entre unas u otras municipalidades.

La comunidad en general no admite la carencia, ineficiencia y el abandono, por lo tanto, mejorar la calidad de vida de los habitantes; construir un sistema que permita un cambio cualitativo y cuantitativo en lo económico, político y territorial; articular actividades de gestión que aumenten las capacidades y potencialidades; y, constituir una sociedad geopolítica con capacidades plenas para producir y ofrecer bienes y servicios de calidad, eficiencia y eficacia, continúan siendo la dura tarea de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

Esta dura y cruel realidad en la que los más afectados siempre son los sectores más necesitados, demanda la consolidación de los gobiernos locales. Es necesario entonces que aquellos reafirmen su autoridad en sus funciones soberanas y la eficiencia de las actividades que llevan a cabo, con sujeción a los principios establecidos en la Constitución.

En la búsqueda de mejores días, la administración pública municipal, debe guiar su accionar en el empleo de otros modelos de gestión. Las empresas públicas constituyen un modelo de gestión estratégico, concebido para promover el progreso sustentable y contribuir al desarrollo humano y el buen vivir de la población. La ley Orgánica de Empresas Públicas -publicada en el R.O el 16 de Octubre del año 2009- consagra la creación de empresas -por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales- como herramientas para mejorar su gestión pública. No pretenden la ruptura total de los tradicionales modelos de gestión, sino coadyuvar al cabal cumplimiento de los fines y funciones municipales.

Resulta imperioso en consecuencia que las municipalidades administren empleando otros mecanismos de gestión para la prestación de servicios, la ejecución de la obra pública o para el desarrollo de otras actividades de emprendimiento que redunden en beneficio colectivo. Con la creación de empresas públicas -al contrario de lo que pueda suponerse- las municipalidades

no saldrán más débiles en este proceso sino más fuertes, pues su grandeza descansa más en el cumplimiento de su finalidad esencial que en su tamaño o dimensión.

3. JUSTIFICACIÓN.

Si el Estado está obligado a alcanzar el desarrollo de una nación; los gobiernos municipales están inmersos en tal contenido en su calidad de agentes locales, dada su naturaleza política, social y económica que los sustenta.

Queda claro que por su trascendencia y magnitud, los gobiernos municipales tienen decisiva influencia económica y social, por lo tanto, el ejercicio de las competencias que tienen a su cargo deben orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social, respondiendo a los principios de obligatoriedad, eficiencia, responsabilidad accesibilidad, calidad, generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad. Indudablemente la dificultad en el cumplimiento de sus fines, es cada vez más notable, por lo que resulta necesario hacer uso de otros mecanismos de gestión o actividades de emprendimiento que convengan más a los intereses del gobierno local y a los de la ciudadanía.

Las empresas públicas, se conciben en la Constitución y la ley como un modelo gestión para fomentar el desarrollo integral y sustentable, contribuyendo a la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes, la reactivación y desarrollo del aparato productivo y a la prestación eficiente de los servicios públicos. Con la finalidad de determinar si las empresas públicas garantizarán el cabal cumplimiento de los fines municipales, la presente investigación la justifico desde los puntos de vista jurídico, social, de factibilidad y académico.

Al ser una temática en la que están de por medio derechos fundamentales como el desarrollo equitativo y sustentable y el buen vivir consagrados en la Carta Fundamental del Estado y leyes de la República, el presente trabajo investigativo lo justifico dentro de lo jurídico; por lo tanto, debe hacerse un análisis profundo de los cuerpos legales acordes con el tema de estudio, especialmente la Constitución del Ecuador; la Ley Orgánica de Empresas Públicas; el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

Descentralización; y, otras normas pertinentes a fin de justificar si las empresas públicas permitirán alcanzar el bienestar colectivo.

El marcado desarrollo económico de unas sociedades, incide en forma directa en el crecimiento de otras. Mientras unas ciudades avanzan a paso de gigante, otras continúan estancadas o en retroceso; por lo tanto, investigar acerca de este materia resulta trascendente para las ciudades del Ecuador incluida la nuestra, ya que contribuiré a mejorar la complicada situación social generada por la deficiente prestación de los servicios públicos en el área de competencia de los gobiernos municipales, piezas fundamentales en el desarrollo histórico de los pueblos.

La formación profesional; la predisposición para dedicar el tiempo y esfuerzo necesario; la información doctrinaria, jurídica y documental necesaria que existe sobre el problema planteado; los recursos económicos y la asesoría directa de los docentes, torna factible la ejecución de esta investigación.

La creación de empresas públicas toma fuerza en el afán del Gobierno Central de fortalecer los gobiernos autónomos descentralizados municipales. En este escenario muchas municipalidades requieren conocer ampliamente respecto de la conveniencia de emplear este modelo de gestión. Considerando que las empresas públicas serán instrumentos de gestión para que las municipalidades puedan alcanzar el bien común, la presente investigación constituirá un aporte sustentable, por lo que previo a la obtención del título de Magister en “Derecho Administrativo”, el presente trabajo además lo justifico académicamente.

4. OBJETIVOS.

4.1. OBJETIVO GENERAL.

Determinar si la gestión de los gobiernos municipales a través de las empresas públicas, garantizarían una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos y la realización del buen vivir de la población.

4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

-  Analizar el rol que desempeñan los gobiernos autónomos descentralizados municipales en la satisfacción de las necesidades básicas locales.
-  Establecer la necesidad de mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados municipales para el cabal cumplimiento de sus fines.
-  Conocer brevemente la evolución e incidencia de las empresas públicas en el desarrollo económico social del Ecuador y sus habitantes.
-  Establecer si la empresa pública constituye un instrumento de gestión que garantice una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos y el buen vivir.
-  Conocer si la gestión empresarial permitirá el mejor aprovechamiento de los recursos públicos municipales.

5. HIPÓTESIS.

Las empresas públicas constituyen herramientas estratégicas que permiten mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, para la prestación eficiente de los servicios públicos en la búsqueda del buen vivir.

6. METODOLOGÍA Y PLAN DE TRABAJO.

Todas las actividades del hombre tienen una meta y para alcanzarla hay que recurrir a métodos o procesos lógicos. En el desarrollo de la presente tesis, para alcanzar los objetivos e hipótesis propuestos, haré uso de los métodos propios de la investigación científica como lo son el deductivo e inductivo.

El método deductivo me permitirá partir desde los aspectos más generales utilizando el razonamiento para llegar a lo particular o específico, es decir, se enfocarán conceptos, principios y definiciones jurídicos y doctrinarios de los cuales se tomará lo más relevante y así extraer la información medular para

determinar si las empresas públicas constituyen instrumentos de gestión que garanticen el mejor desempeño de los gobiernos locales.

Mediante el análisis de casos o hechos particulares en los que se haya creado empresas públicas, aplicaré en cambio el método Inductivo y así poder determinar si el ejercicio de este modelo de gestión permitirá una prestación más eficiente de los servicios públicos, garantizando el pleno desarrollo local y el bienestar ciudadano.

Utilizaré las técnicas de recolección bibliográfica necesaria para obtener el valioso aporte y así fundamentar ampliamente la presente tesis. Finalizaré realizando las respectivas conclusiones y recomendaciones con la finalidad de establecer la conveniencia de impulsar las empresas públicas como instrumentos de gestión que garanticen un mejor desenvolvimiento de los gobiernos municipales.

7. ESQUEMA DE CONTENIDOS.

CAPITULO I

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES.

1.1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en la Organización Territorial del Ecuador.

1.2. Fines, Competencias y Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

1.3. Servicios Públicos a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

1.4. Modalidades de gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

CAPITULO II

REGIMEN LEGAL DE LA EMPRESA PÚBLICA.

- 2.1. Evolución histórica de la empresa pública en el Ecuador.
- 2.2. Definición, principios y objetivos de la empresa pública.
- 2.3. Enfoque jurídico de la empresa pública.
- 2.4. De la constitución y liquidación de la empresa pública.
- 2.5. Beneficios, garantía soberana, y exoneraciones a la empresa pública.

CAPITULO III

GOBIERNOS MUNICIPALES Y EMPRESA PÚBLICA.

- 3.1. Empresa Pública y Gobiernos Municipales
- 3.2. Gestión Financiera Municipal y empresa pública.
- 3.3. Planificación Municipal y empresa pública.
- 3.4. Gestión de los gobiernos municipales a través de Empresas Públicas.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

- 4.1. Conclusiones
- 4.2. Recomendaciones.

8. BIBLIOGRAFÍA.

Constituyen fuente de investigación a lo largo del presente trabajo:

 Constitución Política del Ecuador 1998.

 Constitución de la República del Ecuador 2008.

-  Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. COOTAD. R.O. No. 303 del 19-10-10.
-  Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Segundo Suplemento. R. O. No. 306 del 22-10-10.
-  Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2002.
-  Ley Orgánica de Empresas Públicas. RO-S 48: 16 Oct. 2009.
-  Ley de Modernización del Estado. RO. 349-31-12-93.
-  CASSAGNE Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I. Palestra Editores. Lima-2010. Primera edición.
-  DROMI Roberto. Derecho Administrativo. 11va Ed-2006. Editorial Ciudad Argentina.
-  KOONTZ Harold y WEHRICH Heinz, 2004, Administración, Una Perspective Global. The Mac Graw-Hill Interamericana Editores, S. A. de C. V. 12. Traducido en la Duodécima edición. Impreso en Colombia. Edición 2006.
-  GORDILLO Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. F.D.A. Buenos Aires. 2004.
-  JARAMILLO Ordoñez Hernán. Manual de Derecho Administrativo. V Edición. 2005. Ed. Unidad de Publicaciones del Área Jurídica, Social y Administrativa de la U.N.L.
-  MENDIETA. Marlon. Informe de Coyuntura Económica No. 8. Dinámica Poblacional en Ecuador. Instituto de Investigaciones Económicas de la U.T.P.L. 2011.

-   OSSORIO Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 29° Edición. Actualizada y corregida por Guillermo Cabanellas de las Cuevas. Buenos Aires. Eliasta. 2004. S.R.
-   PÉREZ Camacho Efraín. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Corporación de Estudios y Publicaciones. 2009.
-   PÉREZ Efraín, Derecho Administrativo Tomos I y II. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. Edición 2009. Tercera edición Actualizada.
-   REBOLLO Luis Martín. Leyes Administrativas. Thomson Arazandi. Navarra 11va edición. 2005.
-   SECAIRA Durango Patricio. Derecho Administrativo. Ed. UTPL. Primera Edición. 2008.
-   Revista Panorama. De las Américas. Panamá. Ed. Octubre del 2011.
-   Revista Vistazo. Guayaquil. Edición No. 1055. Agosto del 2011.

I N D I C E

CERTIFICACIÓN.....	ii
AUTORÍA.....	iii
CESIÓN DE DERECHOS.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
DEDICATORIA.....	vi
ESQUEMA DE CONTENIDOS.....	vii
RESUMEN.....	ix
INTRODUCCIÓN.....	x

CAPITULO I

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES.

1.1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en la Organización Territorial del Ecuador.....	1
1.2. Fines, Competencias y Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.....	7
1.3. Servicios Públicos a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.....	11
1.4. Modalidades de gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.....	16

CAPITULO II

RÉGIMEN LEGAL DE LA EMPRESA PÚBLICA.

2.1. Evolución histórica de la empresa pública en el Ecuador.....	21
--	-----------

2.2. Definición, principios y objetivos de la empresa pública.....	24
2.3. Enfoque jurídico de la empresa pública.....	29
2.4. De la constitución y liquidación de la empresa pública.....	33
2.5. Beneficios, garantía soberana, y exoneraciones a la empresa pública.....	39

CAPITULO III

GOBIERNOS MUNICIPALES Y EMPRESA PÚBLICA.

3.1. Empresa Pública y Gobiernos Municipales.....	43
3.2. Gestión Financiera Municipal y empresa pública.....	47
3.3. Planificación Municipal y empresa pública.....	55
3.4. Gestión de los gobiernos municipales a través de Empresas Públicas.....	57

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

4.1. Conclusiones.....	62
4.2. Recomendaciones.....	64

BIBLIOGRAFÍA.....	66
-------------------	----

ANEXOS.....	69
-------------	----

ÍNDICE.....	78
-------------	----