



UNIVERSIDAD TÉCNICA ESTATAL DE QUEVEDO
FACULTAD DE DERECHO
CARRERA DE CIENCIAS JURÍDICAS

TEMA:

**“DICOTOMÍA ENTRE LA LOSEP Y EL COOTAD EN LA APROBACIÓN
DEL ORGÁNICO FUNCIONAL Y POR PROCESOS DE LOS G. A. D'S
MUNICIPALES”**

AUTORA:

SEGOVIA VERA LISSETT FERNANDA

DIRECTOR DE TESIS

AB. ELICEO RAMÍREZ CHÁVEZ MSc

Quevedo - Ecuador

2015



UNIVERSIDAD TÉCNICA ESTATAL DE QUEVEDO

FACULTAD DE DERECHO

CARRERA DE CIENCIAS JURÍDICAS

Presentado a la Vicerrectora Académica Encargada de la Facultad de Derecho como requisito previo a la obtención del título de Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador.

AB. VÍCTOR GUEVARA VITERI
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE TESIS

AB. ENRIQUE CHALÉN ESCALANTE MSc.
MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE TESIS

DR. ULISES DÍAZ CASTRO
MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE TESIS

QUEVEDO – ECUADOR

2015

INFORME DEL DIRECTOR

Ab. ELICEO RAMÍREZ CHÁVEZ MSc, Director de Tesis, certifico:

Que la Señorita. Egresada: Lissett Fernanda Segovia Vera, ha realizado la investigación titulada **“DICOTOMÍA ENTRE LA LOSEP Y EL COOTAD EN LA APROBACIÓN DEL ORGÁNICO FUNCIONAL Y POR PROCESOS DE LOS G. A. D’S MUNICIPALES”** bajo mi dirección, habiendo cumplido a cabalidad con la disposición reglamentaria establecida para el efecto.

Quevedo, 09 de Abril del 2015

AB. ELICEO RAMÍREZ CHÁVEZ MSc

DIRECTOR DE TESIS

DEDICATORIA

Mi gratitud, está dirigida a Dios por haberme dado la existencia y permitido llegar al final de la carrera.

A mi padre, mi ángel que está en el cielo Freddy Segovia; a mi adorada madre Lucia Vera, por su amor y paciencia, y a mi ejemplo y guía mi segundo padre mi mejor amigo y guerrero de vida Enrique Paladines, dignos ejemplos de superación y entrega, son mis fuerzas para luchar y seguir superándome, son mi fuente de Inspiración de cada día.

A María Gabriela mi madrina y mejor amiga Dios la Bendiga por haberla puesto en mi camino.

A mis amigas incondicionales Jennifer Hidalgo, Mikaela Sevillano, y Gabriela Rodríguez, a mi segunda madre mi abuelita Elvia Marina, a mis adorados tíos José Antonio, Yadira, Yolanda, y Yajaira; al Ing. Juan Carlos Troya, y Ab. Holger Alvarado; a todos quienes integran mi familia, amistades, y docentes, gracias por sus deseos y anhelos, todos son importantes en mi vida y los llevo en mi mente y corazón.

Lissett Fernanda

AUTORÍA

A través de la presente facilito con mi firma al final de este escrito, de la autoría del Proyecto de Investigación Jurídica, cuyo tema es: **“DICOTOMÍA ENTRE LA LOSEP Y EL COOTAD EN LA APROBACIÓN DEL ORGÁNICO FUNCIONAL Y POR PROCESOS DE LOS G. A. D’S MUNICIPALES”**. Presentada ante la Facultad de Derecho de la Universidad Técnica Estatal Quevedo, para que sea evaluada con el fin de obtener el Título de Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador.

Atentamente,

LISSETT FERNANDA SEGOVIA VERA

AUTORA

AUTORIZACIÓN DE LA AUTORÍA INTELECTUAL

Yo, **LISSETT FERNANDA SEGOVIA VERA**, en calidad de autora del trabajo de investigación jurídica realizada sobre, “**DICOTOMÍA ENTRE LA LOSEP Y EL COOTAD EN LA APROBACIÓN DEL ORGÁNICO FUNCIONAL Y POR PROCESOS DE LOS G. A. D’S MUNICIPALES**”, por la presente autorizo a la **UNIVERSIDAD TÉCNICA ESTATAL DE QUEVEDO**, hacer uso de todos los contenidos que me pertenecen o parte de los que contienen esta obra, con fines estrictamente académicos o de investigación.

Los derechos que como autora me corresponden, con excepción de la presente autorización, seguirán vigentes a mi favor, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, 6, 8, 19 y demás pertenecientes a la Ley de Propiedad Intelectual y su Reglamento, en concordancia, con el Art. 144 de la Ley de Educación Superior.

Quevedo, 09 de Abril del 2015

.....

LISSETT FERNANDA SEGOVIA VERA

C.C. 120528870-5

ÍNDICE DE CONTENIDO

TEMA:	i
INFORME DEL DIRECTOR.....	ii
DEDICATORIA	iii
AUTORÍA	iv
AUTORIZACIÓN DE LA AUTORÍA INTELECTUAL	v
ÍNDICE DE CONTENIDO	vi
ÍNDICE DE CUADROS.....	xi
ÍNDICE DE GRÁFICOS	xii
RESUMEN EJECUTIVO.....	xiii
SUMMARY	xiv
CAPÍTULO I.....	1
EL PROBLEMA	1
1.1 Introducción.	1
1.2 Problematización.....	3
1.2.1. Formulación del Problema	5
1.2.2. Delimitación del Problema	6
1.2.3. Justificación	6
1.3. Objetivos.....	8
1.3.1 General.	8
1.3.2 Específicos.	8
1.4 Hipótesis.....	9
1.5 Variables.....	9
1.5.1 Variable Independiente	9
1.5.2 Variable Dependiente.	9
1.6 Recursos	9
1.6.1 Humanos	9
1.6.2 Materiales	10
1.6.3 Presupuesto.....	10
CAPÍTULO II.....	11
MARCO TEÓRICO	11
2.1 Antecedentes de la Investigación.....	11
2.1.1 La Administración Pública.....	11

2.1.1.1	Elementos de la Organización	12
2.1.1.2	Estructura	12
2.1.1.3	Sistematización	12
2.1.1.4	Procedimientos	12
2.1.1.5	Tipos de Organización	13
2.1.1.5.1	Organización Lineal	13
2.1.1.5.2	Organización Formal.....	13
2.1.1.5.3	Organización Funcional	13
2.1.1.5.4	Organización por Procesos	13
2.1.1.6	Talento Humano	14
2.1.1.7	Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales	14
2.1.1.8	Derecho Municipal	15
2.2	Fundamentación	16
2.2.1	Doctrina	16
2.2.1.1	La Administración Pública.....	16
2.2.1.2	El Principio de la Administración Pública.....	18
2.2.1.3	Otros Principios de la Administración Pública	19
2.2.1.3.1	Principio de Eficiencia.....	20
2.2.1.3.2	Principio de Calidad	21
2.2.1.3.3	Principio Jerarquía	21
2.2.1.3.4	Principio de Desconcentración	22
2.2.1.3.5	Principio de Descentralización	23
2.2.1.3.6	Principio de Coordinación	23
2.2.1.3.7	Principio de Participación.....	24
2.2.1.3.8	Principio de Planificación	24
2.2.1.3.9	Principio de Transparencia.....	26
2.2.1.3.10	Principio de Evaluación	26
2.2.1.4	Que es el Servicio Público	27
2.2.1.5	El Servidor Público.....	28
2.2.1.6	Los Servidores Públicos en la Administración Pública	29
2.2.1.7	La Formación de las Servidoras y los Servidores Públicos	30
2.2.1.8	El Principio de Derecho.....	32
2.2.1.9	Definición de Alcalde.....	33
2.3.2.1	Definición de Concejal	33

2.3.3	Las Ordenanzas.....	34
2.3.3.1	Ordenanza Municipal	35
2.3.3.2	El IUS PUNIENDI de las Ordenanzas Municipales	38
2.3.3.3	Facultades del Concejo Municipal.....	40
2.3.3.4	Facultad Legislativa del Concejo Municipal.....	41
2.3.3.5	Aprobación de las Ordenanzas Municipales	43
2.3.6	Estructura de un Gobierno Autónomo Descentralizado	46
2.3.6.1	Autonomía	47
2.3.6.2	Descentralización.....	48
2.3.7	Que es el Manual Orgánico Funcional y Por Procesos	53
2.3.7.1	Para qué sirve el Orgánico Funcional y Por Procesos.....	53
2.3.7.2	Objetivo de la Gestión Funcional y Por Procesos:.....	53
2.3.7.3	De la Estructura Orgánica.....	54
2.2	Jurisprudencia.....	56
2.3	Legislación.....	68
2.3.1.	Constitución de la República del Ecuador 2008	68
	TITULO V.....	68
	“ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO”	68
	Capítulo Primero	68
	Principios Generales	68
	Capítulo Segundo	69
	Organización del Territorio	69
	Capítulo Tercero	73
	Gobiernos Autónomos Descentralizados y Regímenes Especiales.....	73
2.3.2	CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN 2014.....	76
2.3.3	LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO 2010	80
	TÍTULO V.....	80
	DE LA ADMINISTRACIÓN TÉCNICA DEL TALENTO HUMANO.....	80
	CAPÍTULO 1	80
	SISTEMA INTEGRADO DE DESARROLLO DEL TALENTO HUMANO DEL SECTOR PÚBLICO	80
2.4	Derecho Comparado.....	81
2.4.1	Perú	81
	CAPÍTULO I	81

DEL ALCALDE	81
CAPÍTULO II.....	84
DEL PRIMER REGIDOR	84
2.4.2 Colombia	85
CAPÍTULO III.....	85
DEL RÉGIMEN MUNICIPAL.....	85
Ley Orgánica de Régimen Municipal de Colombia 2012	85
CAPÍTULO II.....	85
De las Atribuciones de los Órganos del Gobierno Local.....	85
SECCIÓN PRIMERA	85
CAPÍTULO III.....	87
METODOLOGÍA	87
3.1. Determinación de los Métodos a utilizar.....	87
3.2 Diseño de la Investigación.	88
3.3. Población y Muestra	89
3.4 Técnicas e Instrumentos de la Investigación.....	90
3.4.1 Encuestas.....	90
3.4.2 Entrevistas.....	90
3.5. Validez y Confiabilidad de los Instrumentos	91
3.6 Técnicas del Procesamiento y Análisis de Datos.	91
CAPÍTULO IV	93
ANÁLISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS EN RELACIÓN CON LA HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN	93
4.1 Análisis e Interpretación de Gráficos y Resultados	93
4.1.1 Encuesta.....	93
4.1.2 Entrevistas	104
4.2. Comprobación de la Hipótesis	106
4.3. Reporte de la Investigación.....	107
CAPÍTULO V	110
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	110
5.1 Conclusiones	110
5.2 Recomendaciones.....	111
CAPÍTULO VI	112
PROPUESTA.....	112

6.1. Título	112
6.2. Antecedentes.....	112
6.3. Justificación	113
6.4. Objetivos.....	114
6.4.1 General.....	114
6.4.2 Específicos	114
6.5. Descripción de la Propuesta	114
6.5.1 Desarrollo	114
6.6. Beneficiarios	123
6.7. Impacto Social	123
CAPÍTULO VI	124
BIBLIOGRAFÍA.....	124
ANEXOS.....	130

ÍNDICE DE CUADROS

Encuesta a moradores de la ciudad de Valencia

Tabla 1.- La Funcionalidad en la estructura organizacional del GAD	93
Tabla 2.- La inexistencia de acuerdo entre el COOTAD y la LOSEP	94
Tabla 3.- Persona que ejerce funciones incompatibles	95
Tabla 4.- El Órgano Legislativo municipal da a conocer una normativa	96
Tabla 5.- Reforma a la normativa Municipal COOTAD	97
Tabla 6.- Reforma al Art. 57 del COOTAD	98

Encuesta a Profesionales del Derecho de la ciudad de Valencia

Tabla 7.- Alcances de la LOSEP y el COOTAD	99
Tabla 8.- Dicotomía insalvable entre la LOSEP y el COOTAD	100
Tabla 9.- El Órgano Legislativo frente al Ejecutivo	101
Tabla 10.- La reforma al Art. 57 del COOTAD	102
Tabla 11.- La inviolabilidad de la Ley Municipal	103

ÍNDICE DE GRÁFICOS
Encuesta a moradores de la ciudad de Valencia

Gráfico 1.- La Funcionalidad en la estructura organizacional del GAD	93
Gráfico 2.- La inexistencia de acuerdo entre el COOTAD y la LOSEP	94
Gráfico 3.- Persona que ejerce funciones incompatibles	95
Gráfico 4.- El Órgano Legislativo municipal da a conocer una normativa	96
Gráfico 5.- Reforma a la normativa Municipal COOTAD	97
Gráfico 6.- Reforma al Art. 57 del COOTAD	98

Encuesta a Profesionales del Derecho de la ciudad de Valencia

Gráfico 7.- Alcances de la LOSEP y el COOTAD	99
Gráfico 8.- Dicotomía insalvable entre la LOSEP y el COOTAD	100
Gráfico 9.- El Órgano Legislativo frente al Ejecutivo	101
Gráfico 10.- La reforma al Art. 57 del COOTAD	102
Gráfico 11.- La inviolabilidad de la Ley Municipal	103

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo de investigación jurídica, se lo realiza con el objeto de presentar una propuesta jurídica para reformar el Art. 57 literal f del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización ya que se le está quitando atribuciones al Órgano Legislativo y dando atribución para aprobar estos manuales solo al Ejecutivo para no generar contradicción al momento de la aprobación del Orgánico Funcional y Por Procesos, ya que debe ser un solo ente el que lo apruebe debido a que no existe una jerarquización entre la normativa municipal y Ley Orgánica de Servicio Público donde de acuerdo al Art. 56 inciso último debe ser sometido al respectivo Órgano Legislativo para la aprobación de estos manuales, por lo que se debe plantear una reforma que no cause separación entre estas normas.

Esta Investigación jurídica está estructurada en seis capítulos. En el PRIMER CAPÍTULO, se trató la parte principal para el conocimiento del Problema y para el efecto, fue necesario plantear la hipótesis de que la solución al problema estaba en el cumplimiento de la hipótesis planteada en la investigación. El SEGUNDO CAPÍTULO, hace referencia al Marco Teórico, en los aspectos: Histórico, doctrinario y jurídico. En el TERCER CAPÍTULO se describe la Metodología utilizada en la investigación que ocupa; los métodos aplicados, los tipos de investigación, la población, las muestras las técnicas e instrumentos utilizados en la recolección de datos. En el CUARTO CAPÍTULO, se comprueba la Hipótesis a través de los resultados de la investigación obtenidos mediante entrevistas a autoridades competentes con sede en el cantón Valencia, además de las encuestas realizadas a los abogados en libre ejercicio profesional. El QUINTO CAPÍTULO, describe las Conclusiones y Recomendaciones sobre la solución de los conflictos de índole jurídico que pueden ser solucionados mediante la mediación. Finalmente el SEXTO CAPÍTULO, presenta la exposición de motivos y razones que fundamentan la Propuesta del problema planteado. Y por último la Bibliografía, que es la recopilación de diversos autores que sustentan la hipótesis planteada

SUMMARY

This work of legal research, I made in order to present a legal proposal to amend Art. 57 paragraph f of the Code of Organization Territorial Autonomy and Decentralization as it is being removed allocations Legislature and giving authority to approve These manuals only the Executive in order to avoid conflict at the time of approval of the Organic Functional and by process, since it must be a single entity which approval because there is no hierarchy between the municipal regulations and Law on Public Service where according to Art. 56 last paragraph must be submitted to the respective legislative body for approval of the manuals, so we should propose a reform that will not cause separation between these standards.

This legal research is divided into six chapters. In the first chapter, the main part for understanding the problem and the effect was treated, it was necessary to hypothesize that the solution to the problem was in compliance with the research hypothesis. The second chapter refers to the Theoretical Framework in aspects: historical, doctrinal and legal. In the third chapter the methodology used in the investigation at issue described; the methods used, the types of research, people, samples of techniques and instruments used in data collection. In the fourth chapter, the hypothesis is tested through the research results obtained through interviews with relevant authorities based in the canton Valencia, in addition to surveys of lawyers in free practice. The fifth chapter describes the conclusions and recommendations on the resolution of conflicts of a legal nature that can be solved through mediation. Finally the sixth chapter presents the grounds and reasons for the Proposal of the problem. And finally the bibliography, which is the collection of various authors that support the hypothesis

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

1.1 Introducción.

El presente trabajo de investigación pretende realizar un estudio de origen tanto del Derecho Administrativo (Derecho Público), y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, pues antes de abordar la presente investigación que es más interna en lo que concierne a la planificación, organización y estructuración dentro de las Municipalidades y a la dicotomía que existe entre la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización para la aprobación de los manuales de funciones y por procesos que regulan estas instituciones, es necesario hacer una breve síntesis que más adelante explicaremos para conocer los antecedentes y la evolución de los diversos cambios que han venido surgiendo a través del tiempo, ya que a partir de ahí es posible penetrar en mi tema investigativo, pues es la historia que nace desde la antigua Roma con la lucha entre los Patricios y Plebeyos lo que nos permite conocer los cambios que han venido generando impacto en la transformación de la planificación, organización y estructura de estos entes reguladores en nuestra sociedad.

Particularizando el interés en la investigación las Municipalidades ahora conocidos como Gobiernos Autónomos Descentralizados, desde el de 19 de octubre del 2010 publicado en el Registro Oficial N° 303, son organismos administrativos y jurídicos, para la promoción del desarrollo y garantía del buen vivir; están integrados por un Alcalde (Ejecutivo) y un Órgano Legislativo (Concejales) electos democráticamente mediante voto popular, quienes constituyen los Gobiernos Autónomos

Descentralizados según el Art. 28 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización son: a) Los de las Regiones; b) Los de las Provincias; c) Los de los Cantones o Distritos Metropolitanos; y, d) Los de las Parroquias Rurales.

Son quienes tienen contacto con los problemas locales para atender debidamente todos aquellos conflictos que son resultados de la convivencia entre los habitantes de una población, pero para ello deben tener una estructura administrativa interna de planificación y organización para dar cumplimiento a los objetivos institucionales y a las expectativas y demandas de los usuarios externos.

Este tema tiene relevancia pues sin una debida planificación y organización administrativa no es posible lograr una visión a futuro para poder cumplir la misión y objetivos de estas instituciones.

Pues la planificación y organización es el proceso por el cual se obtiene el desarrollo de las instituciones; reducir al máximo los riesgos; maximizar el aprovechamiento de los recursos y el tiempo.

La pretensión de esta investigación es dar una posible propuesta a fin de establecer una solución sobre la problemática en la Dicotomía que existe para la aprobación del Orgánico Funcional y por Procesos entre la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización ya que los mismos cumplen la función de organizar para conocer los objetivos; delegación de funciones; deberes; autoridad; responsabilidad; división del trabajo; definición de actividades, la estructuración de las relaciones que deben existir entre las funciones y niveles de las unidades administrativas y los elementos humanos, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados de acuerdo a la visión y misión institucional.

1.2 Problematicación.

La contradicción que causa esta dicotomía entre el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Servicio Público, para la aprobación del Orgánico Funcional y Por Procesos surge en los siguientes artículos:

Art.- 56 de la Ley Orgánica Servicio Publico: De la Planificación Institucional del Talento Humano.- Las Unidades de Administración del Talento Humano estructurarán elaborarán y presentarán la planificación del Talento Humano, en función de los planes, programas, proyectos y procesos a ser ejecutados.

Inciso Último.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, obligatoriamente tendrán su propia planificación anual del Talento Humano, la que será sometida a su respectivo Órgano Legislativo.

Art. 56 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.- Concejo Municipal.- El Concejo Municipal es el Órgano Legislativo y de fiscalización del Gobierno Municipal.

Pero dentro de las Atribuciones del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización para el Alcalde y los Concejales tipifica lo siguiente:

Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.-Atribuciones del Concejo:

Literal f).- Conocer la estructura Orgánico Funcional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

Art. 60.- Atribuciones del Alcalde: literal i).- “Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo;

expedir previo conocimiento del concejo, la estructura orgánico funcional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal; nombrar y remover a los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

Debido a que el Orgánico Funcional es un esquema de jerarquización y división de las funciones de un personal; y el Orgánico por Procesos maneja el proceso institucional con la finalidad de optimizar los servicios públicos a fin de que respondan a las expectativas y demandas de los usuarios externos.¹

La Dicotomía (separación) está en el Art. 57 literal j del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización donde se le da como atribución al órgano legislativo de conocer mas no de aprobar ya que si debería ser competencia de los concejos intervenir en la aprobación de los orgánicos funcionales y por procesos de los Gobiernos Municipales, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización le da toda la potestad al Ejecutivo por lo que genera una contradicción ya que debe ser un solo ente el que lo aprueba y de acuerdo al inciso último de la Ley Orgánica de Servicio Publico los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, obligatoriamente tendrán su propia planificación anual del Talento Humano, la que será sometida a su respectivo Órgano Legislativo. Y al no existir una jerarquía entre la ley y el código se debe reformar el Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización por que le está quitando atribuciones al órgano Legislativo, y crea una contradicción con la Ley Orgánica de Servicio Público.

La problemática de mi tema de investigación está enfocada en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, en la dicotomía

¹ Disponible en: <http://es.slideshare.net/roxanasilvach/cootad-17381122>

que existe en la normativa Municipal en las atribuciones del Órgano Ejecutivo y el Legislativo con la Ley de Servicio Público, para la aprobación de los orgánicos funcionales y por procesos, para que estos manuales faciliten la visión y misión, ya que son los que se ocupan de dirigir y regular su planificación, organización y estructura como instituciones públicas, obteniendo resultados concretos del servicio prestado a los usuarios tanto internos como externos, asegurando así el interés colectivo que a fin de cuentas se traduce en bien común de la sociedad.

Todas las fases del proceso administrativo no tendrían ningún efecto positivo si no son relacionados con el talento humano, ya que son las personas quienes realmente realizan o ejecutan las acciones que corresponde en cada una de las fases de la administración.

El servicio público a fin de cuentas viene a sistematizar aquella parte de la actuación administrativa que se concreta en prestaciones ofrecidas al público por la administración a través de una planificación y organización montada por razones de interés público, por eso es tan importante que exista una conexión entre la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, en lo que respecta a las atribuciones del Ejecutivo y Legislativo, ya que son las normativas jurídicas que manejan la funcionalidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

1.2.1. Formulación del Problema

¿La Dicotomía entre la Ley Orgánica de Servicio Público y la Normativa Municipal para la aprobación del Orgánico Funcional y por Procesos, estará creando una contradicción en las atribuciones del Alcalde y el Concejo Municipal?

1.2.2. Delimitación del Problema

Objeto de la Investigación

La Dicotomía entre la Ley Orgánica de Servicio Público y la Normativa Municipal.

Estudio: Contradicción en las atribuciones del Alcalde y el Concejo Municipal.

Campo de acción: Ley Orgánica de Servicio Público y la Normativa Municipal.

Lugar: Cantón Valencia.

Tiempo: 2014

1.2.3. Justificación

La finalidad de este trabajo es conocer los antecedentes históricos del Derecho Administrativo (Derecho Público) y los Municipios, ya que me he enfocado en esta área del Derecho, para poder penetrar y abordar el desarrollo de la presente investigación es necesario relatar una breve síntesis.

El tema de investigación se enfoca en los ahora llamados Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, respecto a la estructura interna, planificación y organización que deben existir entre funciones y niveles de las unidades administrativas y los elementos humanos, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.

Pues un buen control interno sustenta en un plan de organización que separe funciones y responsabilidades entre los miembros de organización; es decir, una misma persona no debe ejercer más funciones incompatibles.

Sin embargo de lo expuesto, puede presentarse situaciones en que instituciones pequeñas cuentan con poco personal y limitados recursos financieros, lo que obliga a que una misma persona realice varias actividades incompatibles, en esos casos es necesario que se adopten e implanten medidas de control que permitan enfrentar y eliminar estos riesgos.

La finalidad de la investigación es conocer una breve síntesis de la historia del área del Derecho Administrativo (Público) y el origen de los Municipios en todo lo que se relacione a la planificación, organización, y estructura, de los mismos; resaltando el interés en mi tema de investigación en la dicotomía que existe entre la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización para la aprobación del Orgánico Funcional y Por Procesos ya que son elementos de la planificación y organización interna y externa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales con el propósito de establecer las causas y consecuencias que provocan esta contradicción en las atribuciones del Alcalde (Ejecutivo) y los Concejales (Legislativo) entre el Código y la Ley; y porque considero que es necesario determinar alternativas de solución y reformar el Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización ya que se le está quitando atribuciones al Órgano Legislativo y dando atribución para aprobar estos manuales solo al Ejecutivo para no generar contradicción al momento de la aprobación del Orgánico Funcional y Por Procesos, ya que debe ser un solo ente el que lo apruebe debido a que no existe una jerarquía entre la normativa municipal y la Ley Orgánica de Servicio Público de acuerdo al Art. 56 inciso último debe ser sometido al respectivo Órgano Legislativo para la aprobación de estos manuales, por lo que se debe plantear una reforma que no cause separación entre estas normas.

Con esta investigación se pretende despejar muchas inquietudes sobre los elementos de planificación, organización, procedimientos y estructura que manejan internamente estas instituciones públicas como es el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

En la actualidad existe un llamativo cambio de las instituciones públicas en nuestro país, pues hoy en día es notable una mejor planificación y organización para el logro de sus objetivos con un plan de desarrollo que benefician y garantizan el ejercicio de los Derechos y el buen vivir.

En esta investigación contamos con el apoyo de la Universidad Técnica Estatal de Quevedo, de instituciones como El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Valencia, y Municipios cercanos como del cantón Quevedo y el cantón La Maná, así como de recursos materiales y económicos para la realización de dicha investigación.

1.3. Objetivos

1.3.1 General.

Fundamentar jurídicamente la atribución que debería tener el Órgano Legislativo frente al Ejecutivo para aprobar los orgánicos Funcionales y por Procesos y evitar la dicotomía entre la normativa Municipal con la Ley Orgánica de Servicio Público y evitar la incongruencia de las mismas en la funcionalidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

1.3.2 Específicos.

- Diagnosticar los alcances del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Servicio Público para determinar el campo de acción en su aplicación de la administración Municipal.

- Regular la funcionalidad de la Gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.
- Proponer una reforma al Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización para evitar la dicotomía e incidencia con la Ley Orgánica de Servicio Público en la Gestión Municipal.

1.4 Hipótesis.

Con La Reforma del Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización se le dará potestad al Órgano Legislativo en conexión al Art. 56 de la Ley Orgánica de Servicio Público inciso último, para la aprobación del Orgánico Funcional y Por Procesos de los Gobiernos Municipales.

1.5 Variables.

1.5.1 Variable Independiente

El Orgánico Funcional y Por Procesos.

1.5.2 Variable Dependiente.

Dicotomía entre la LOSEP y el COOTAD

1.6 Recursos

1.6.1 Humanos

Moradores del cantón Valencia

Profesionales de Derecho

1.6.2 Materiales

Encuestador, Computadora, USB, Resmas de papel, CD'S, Carpetas, Agenda, Internet, Combustible, Cartuchos, Tarjeta de telefonía móvil, Alimentación, Lápices, Bolígrafos, Anillados, y Empastados.

1.6.3 Presupuesto

Los costos estimados del proyecto estarán a cargo del investigador

Cantidad	Rubros	V. Unitario	V. Total
1	Encuestador	\$ 20,00	\$ 20,00
1	Computadora	385,00	385,00
1	USB	18,00	18,00
5	Resmas de Papel	3,75	18,75
10	CD'S	0,55	5,50
5	Carpetas	0,25	1,25
3	Marcadores	0,50	1,50
1	Agenda	6,00	6,00
28	Internet	1,00	28,00
20	Combustible	2,00	40,00
2	Cartuchos	18,00	36,00
8	Tarjeta de Telefonía Móvil	6,00	48,00
15	Alimentación	3,00	45,00
2	Lápices	0,40	0,80
2	Bolígrafos	0,30	0,60
3	Anillados	1,00	3,00
8	Empastados	8,00	64,00
SUBTOTAL			721,40
IMPREVISTOS 5 %			35,80
TOTAL			751,70

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 Antecedentes de la Investigación

La investigación sobre las fuentes bibliográficas en las que se sostiene la estructura y realización de la actual tesis, dio como resultado no haber encontrado otros trabajos relacionados a la **“DICOTOMÍA ENTRE LA LOSEP Y EL COOTAD EN LA APROBACIÓN DEL ORGÁNICO FUNCIONAL Y POR PROCESOS DE LOS G. A. D'S MUNICIPALES”**, que reposen en la Biblioteca de la Universidad Técnica Estatal de Quevedo.

Aspiro que con este trabajo, se beneficie a la sociedad y a nuestra comunidad estudiantil y así mismo, contribuir con la presente investigación, a todos los estudiantes y profesionales de Derecho o de cualquier otra materia; o aprendizaje en favor de la ciudadanía en general, para que adquiera los conocimientos necesarios para defender sus derechos y garantías constitucionales.

2.1.1 La Administración Pública

Según el Manual de Gestión Pública de la Contraloría General del Estado:

“Se puede concebir a la administración como el esfuerzo humano coordinado que permite la optimización de los recursos a través de un proceso administrativo, a fin de lograr los objetivos planteados. En la administración pública, el manejo de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos esta direccionado a la satisfacción del

pueblo; por tanto, la competencia de las entidades y organismos públicos, recibido del poder político, se enfoca en el interés social”²

2.1.1.1 Elementos de la Organización

Según el Manual de Gestión Pública de la Contraloría General del Estado:

2.1.1.2 Estructura

La organización implica el establecimiento del marco fundamental en el que habrán de operar los dignatarios y funcionarios, ya que establece la disposición y la correlación de funciones jerarquías y actividades necesarias para lograr los objetivos.

2.1.1.3 Sistematización

Se refiere a que todas las actividades y recursos de la institución deben coordinarse racionalmente a fin de facilitar el trabajo y la eficiencia, con el respectivo cumplimiento de procedimientos.

2.1.1.4 Procedimientos

“Es la secuencia de pasos obligatorios dentro de los procesos. Expresan la secuencia de las acciones que deben ejecutarse para llevar a cabo los procesos”.³

² Contraloría General del Estado, Manual de Gestión Pública. Administración Pública, 2013. P 13

³ Contraloría General del Estado, Manual de Gestión Pública. Administración Pública, 2013. P 41

2.1.1.5 Tipos de Organización

Según el Manual de Gestión Pública de la Contraloría General del Estado:

2.1.1.5.1 Organización Lineal

Es Representada por una autoridad que imparte directamente órdenes a sus subordinados y recibe el mensaje del cumplimiento de las mismas.

2.1.1.5.2 Organización Formal

Es un sistema de tareas bien determinadas, cada una de estas tiene en si una cantidad específica de autoridad, responsabilidad y deber de rendir cuentas.

2.1.1.5.3 Organización Funcional

Según el Manual de Gestión Pública de la Contraloría General del Estado:

“Consiste en dividir el trabajo y establecer especialización de manera que cada hombre, desde el jefe hasta el obrero ejecute un menor número de funciones”.⁴

2.1.1.5.4 Organización por Procesos

Según el Manual de Gestión Pública de la Contraloría General del Estado:

⁴ Contraloría General del Estado, Manual de Gestión Pública. Administración Pública, 2013. P 42

“Es la nueva forma de institucionalizar las actividades que permita relacionar a los clientes con los servidores de la entidad; que establezca los insumos de entrada y salida permitiendo un funcionamiento eficaz”.⁵

2.1.1.6 Talento Humano

Según el Manual de Gestión Pública de la Contraloría General del Estado:

“Todas las fases del proceso administrativo no tendrían ningún efecto positivo si no son relacionados con el talento humano, ya que son las personas quienes realizan o ejecutan las acciones que corresponden a cada una de las fases de la administración”.⁶

Es necesario por tanto, contar con servidores públicos que tengan vocación y voluntad en su trabajo, las destrezas y conocimientos para un correcto desempeño en sus funciones.

2.1.1.7 Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son personas jurídicas, de derecho público con autonomía política, administrativa y financiera”. Son entidades públicas que se rigen por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y al mismo tiempo sus funcionarios se rigen a la Ley Orgánica del Servicio Público y el Código de Trabajo”.⁷

⁵ Contraloría General del Estado, Manual de Gestión Pública. Administración Pública, 2013. P 43

⁶ Contraloría General del Estado, Manual de Gestión Pública. Administración Pública, 2013. P 58

⁷ Karla C. López, “Diseño de Manual de Funciones y de Procesos para el Gobierno Autónomo Municipal de Gonzanamá” (Universidad Técnica Particular de Loja, 2012, 18/09/2014) P. 02

2.1.1.8 Derecho Municipal

Según la definición del Autor Hernández:

“Es el Conjunto de normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales”⁸. “Es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales”.

“Competencias de los Municipios en lo administrativo; nombrar y remover a los funcionarios y empleados; administrar los bienes municipales; prestar los servicios públicos en forma directa o indirecta y dictar normas de organización, planificación, y control administrativo”.⁹

Según el autor Gustavo Penagos:

“A partir de la reforma constitucional de Colombia de 1968 que implicó la derogación 4ta del Art. 169 del C.P y M, la creación y supresión de cargos, el señalamiento de funciones especiales y la fijación de sus asignaciones le compete al Alcalde en su condición de jefe de la Administración Municipal, en armonía con los acuerdos que determinen la estructura general de la administración y para que estos tengan cumplida ejecución”.¹⁰

Se entiende que en esta nueva atribución de los Alcaldes no comprende las dependencias de Personería y Contraloría Municipal,

⁸Hernández, A. (2000). Derecho Municipal, Definición, Ediciones Depalma, Argentina. P 01/04

⁹ Hernández, A. (2000). Derecho Municipal, Definición, Ediciones Depalma, Argentina. P 01/453

¹⁰ Penagos, G.(2000).Manual de la Administración Municipal, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá Colombia. P 197

donde existe esta última por tratarse de organismos de vigilancia y de control fiscal de la administración municipal a la que repugnaría una injerencia del jefe de ésta, en su organización interna, lo cual debe proceder siempre de los acuerdos del Concejo.

El mismo Autor Gustavo Penagos señala lo siguiente:

“En consecuencia, corresponde a los Concejos la facultad constitucional, de que no puede privarlos la Ley pero que esta puede reglamentar en su ejercicio, de determinar la estructura, es decir la distribución, orden y organización general de la Administración del Municipio; podrán en consecuencia crear las distintas dependencias administrativas, sus divisiones o secciones, por ejemplo: Atribuirles las respectivas funciones generales que han de cumplir para el servicio público; finalmente, podrán también señalar diferentes categorías de empleos y las correlativas remuneraciones”.¹¹

2.2 Fundamentación

2.2.1 Doctrina

2.2.1.1 La Administración Pública

Para iniciar este estudio, debemos saber que la Administración etimológicamente se deriva del latín **“ADMINISTRARE”**, que significa gobernar, dirigir.- Sus raíces son ad = a, y ministrar = servir.-

¹¹ Penagos, G.(2000).Manual de la Administración Municipal, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá Colombia. P 199; Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9579>

Administrar es entonces la acción de servir, por medio del gobierno, de la organización, la regulación, el control, la prevención y la sanción”¹².

La administración pública: “Es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo, es decir lo hace formidable; constituye una capacidad que produce poder.- En sentido estricto administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia, es decir auspicia la convivencia civilizada”¹³

Desde este punto de vista la administración pública es una actividad con mucha importancia ya que a través de esta el Estado mantiene una relación con los ciudadanos presta servicios a la colectividad en busca del bienestar y una mejor calidad de vida de sus habitantes.

La ciencia de administración: “Es el conjunto de todos los conocimientos no jurídicos con respecto a la administración pública”¹⁴.

Las normas administrativas consisten; de todos aquellos principios, leyes, normas y reglamentos; que proporcionan el marco legal adecuado para lo que es la gestión, conducción; o sea la administración de un organismo público o privado.

Para Granja Galindo, la Administración Pública es:

“Una ciencia y arte, a la vez, que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades, o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos,

¹²SECAIRA DURANGO, Patricio “Derecho administrativo”; Texto Guía IV Ciclo; Editorial de la UTP; Loja 2008; Pág. 16

¹³CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. “Diccionario Jurídico Elemental”, Editorial Heliasta, Edición 1997; Buenos Aires- Argentina.

¹⁴GRANJA GALINDO, Nicolás “Fundamentos de Derecho Administrativo”; I Edición; Publicada por la Universidad Central; Quito 1992; Pág. 102.

en general, en razón del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines a favor de la colectividad”¹⁵.

Esta definición contiene elementos que fácilmente son hilvanados en nuestro diario convivir en sociedad, dan como resultado la imagen de la administración pública inherente a la idea del Estado, conformada por distintos organismos, tanto públicos como semipúblicos, autónomos o semiautónomos, centralizados o descentralizados, regidos por sus correspondientes órganos administrativos o servidores públicos en general, todos ellos se encuentran al servicio diario de la colectividad.

Según el Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas la Administración Pública es:

“La actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas y jerarquías de la entidad que administra, constituye función típica del poder ejecutivo, nacional o provincial y de los municipios.- Sus actividades son las que regulan el Derecho Administrativo”¹⁶.

Es decir la Administración Pública es por lo tanto, el sistema administrativo de un Estado, de una ciudad, de una parroquia o centro poblado; su fin es prestar servicio a la comunidad.

2.2.1.2 El Principio de la Administración Pública

Principio, se deriva del vocablo latino "**PRINCIPIUM**", que significa el inicio u origen de algo, de un ser, de la vida, por ejemplo.

La Administración Pública según los doctrinarios se rige por principios que se encuentran proclamados en las normas jurídicas que le son aplicables, de los que merecen especial mención los siguientes: De

¹⁵GRANJA GALINDO, Nicolás “Fundamentos del Derecho Administrativo”; Universidad Técnica Particular de Loja, Ciencias Jurídicas, Pág. 100; Loja- Ecuador, 1996.

¹⁶OSORIO Manuel; “Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Económicas”, 25. Edición Actualizada; Editorial Heliasta. Buenos Aires-Argentina-2002.Pag 61.

legalidad, impugnabilidad, eficiencia, eficacia, agilidad, simplificación, transparencia, coparticipación, economía, solidaridad y avocación.

Igualmente nuestra Carta Magna en su Art. 227 menciona que:

“La administración pública al ser un servicio a la colectividad se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”¹⁷.

El principio de legalidad consiste en la concepción de que toda actividad y manifestación de la administración pública, procedente de los hechos, actos, contratos, resoluciones y otras formas y mecanismos de expresión de la misma, por proceder de servidores que responden a la gestión oficial del Estado y las instituciones públicas, gozan de la presunción de legalidad, esto es, que se consideran que son legales, dentro del margen jurídico de la Constitución de la República y las demás normas de derecho imperantes.

2.2.1.3 Otros Principios de la Administración Pública

Este principio es la esencia de toda institución u organización, implica un juicio valorativo sobre el grado de cumplimiento de los objetivos que se encomiendan a los distintos servicios públicos y sobre la calidad de su prestación.

“Eficacia procede del latino **“EFFICACIA”**, que significa virtud, actividad, fuerza y poder para obrar; eficaz del latín *efficax* denota lo

¹⁷Constitución de la República del Ecuador; Publicada por el Tribunal Supremo Electoral, aprobada mediante referéndum en el 2008, Título IV, Capítulo Séptimo; Sección Segunda, Art. 227

activo, fervoroso poderoso para obrar; que logra hacer efectivo un propósito”¹⁸.

La administración pública a través de la eficacia busca alcanzar un resultado positivo en sus actuaciones, lo que exige: Una utilización idónea y razonable de los recursos humanos y materiales, programación, mecanización y actualización de los trabajos; una simplificación y celeridad de procedimientos.

2.2.1.3.1 Principio de Eficiencia

Significa “La virtud y facultad para lograr un efecto determinado”¹⁹.

Lo cualitativo, en el ámbito de la administración pública, se proclama que;

“las actividades y servicios que las administraciones públicas brindan a la sociedad deben ser de óptima calidad, es decir, eficientes”²⁰.

Es decir que la administración de los organismos y las instituciones del Estado la gestión pública debe seguir el principio de eficiencia, comprendido como la optimización de los resultados alcanzados por la administración pública con relación a los recursos disponibles e invertidos en su consecución.

¹⁸Dr. César Montaña Ortega; Texto Guía; XI Modulo; “Régimen Jurídico de la Administración Pública”; Carrera de Derecho; Área Jurídica, Social y Administrativa, Universidad Nacional de Loja.

¹⁹Diccionario de la Real Academia Española. Microsoft® Encarta® 2009. © 1993-2008 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos; Disponible en: <http://www.repositorio.upse.edu.ec:8080/bitstream/123456789/974/1/TESIS%20FINAL%202120JUNIO%202013.docx>

²⁰Dr. César Montaña Ortega; Texto Guía; XI Modulo; Ob. Citada Pág. 6.

2.2.1.3.2 Principio de Calidad

La administración pública ecuatoriana prevé la asignación de competencias, relaciones, instancias y sistemas de coordinación de sus entes y órganos, para prestar servicios de forma integral y de calidad al ciudadano.

Para González Barroso Fernando considera que: “En el sector privado el concepto de calidad es indisoluble del concepto de cliente; es el cliente externo quien define la calidad y es en torno al cliente que se estructuran los procesos, métodos y procedimientos de la organización.- Esta premisa relaciona calidad y cliente que paga por el producto o servicio”²¹

En el sector público, el concepto cliente no tiene por qué identificarse con quien recibe o soporta el servicio, ya que no se puede configurar una realidad plural lo que quiere decir, que el concepto de calidad en la administración pública tiene que vincularse a una pluralidad que construye la percepción de calidad en un campo de acción político y controvertido.

2.2.1.3.3 Principio Jerarquía

“Se entiende por jerarquía, “La aplicación de un orden o grado referido a instituciones, personas o cosas, mediante el cual, lo que está en el grado superior con respecto a otro, se halla en una situación de preeminencia, o preferencia, o en un grado de superioridad”²²

²¹GONZÁLEZ BARROSO Fernando “La Administración pública y calidad en el ámbito público”; Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional. España- 2009 consultado en marzo 2011

²²THIERAUF, Robert “Principios y Aplicaciones de Administración”; Quinta edición; Editorial Limusa S. A de C.V. México- 1993; Página. 200.

Es decir lo jerárquico está referido a la estructura de la administración pública, o sea al poder administrador, como uno de los medios que coadyuvan a hacer efectivos las ejecuciones y el contralor administrativo. Desde este punto de vista se le puede considerar como una institución jurídica de orden político-administrativo, es decir, de un elemento integrante de los muchos que posee el Estado para la ejecución de los fines del gobierno.

“La jerarquía administrativa es la ordenación vertical y gradual de los órganos de la administración, de unos órganos subordinados a unos superiores, crea un sistema de relaciones entre el superior y el subordinado y en su sentido inverso”²³.

Por lo tanto con el principio de jerarquía se busca alcanzar un orden establecido ya que los órganos superiores a través de sus funcionarios y directivos están en la obligación de dictar órdenes a sus subalternos, dirigir su conducta e inspeccionar la actividad que realizan para que la prestación de servicios públicos a los administrados sea eficiente y de calidad.

2.2.1.3.4 Principio de Desconcentración

Este principio se refiere a: “La posibilidad de transferir funciones y competencias de un órgano superior a otro inferior, en el ámbito de una misma administración permitiendo así la racionalización de los recursos y el mejor cumplimiento de funciones por razones del territorio o de la clase de servicios”²⁴

²³ Disponible en [http://es.wikipedia.org/wiki/Principiosde la administraci%c3%B3n//A;](http://es.wikipedia.org/wiki/Principiosde_la_administraci%c3%B3n//A;)
Consultado el 31-01-2015

²⁴ Disponible en; <http://www.bibliojuridica.org/libros/libroas.htm?=443-Consultado el 31-01-2015>

Es decir a través de este se busca que se posibilite la transferencia de funciones, de un órgano superior a otro inferior en el ámbito de una misma administración para sí acceder a la racionalización de los recursos y el mejor cumplimiento de funciones y servicios.

2.2.1.3.5 Principio de Descentralización

A través del principio de descentralización, se transfieren competencias de la administración central a las administraciones territoriales o bien disminuye la tutela de aquélla sobre éstas.

Este principio de descentralización también permite: “El traslado de la titularidad de competencias por parte de una administración a otra o a entes pertenecientes a la misma administración pero dotados de personalidad jurídica propia.- La titularidad de la competencia transferida desde ese momento, pasa a ser ejercida como propia, sin posibilidad de fiscalización por el ente transferente”.²⁵

Es decir, que cada órgano debe ejercer competencias de acuerdo con su ubicación y grado, esta forma les permitirá a los organismos públicos la mejor utilización de los recursos humanos y económicos.

2.2.1.3.6 Principio de Coordinación

Este principio de coordinación es muy importante ya que la coordinación inter - orgánica, tanto en una misma administración como en administraciones distintas, adquiere enorme prioridad, buscando actuar con la misma eficacia que si se tratara de una sola administración, y no de varias, (que haya una buena comunicación entre los empleados ya que de ellos depende el funcionamiento de la institución a través de un mejor resultado).

²⁵ IBIDEM; <http://www.bibliojuridica.org/libros/libroas.htm?443>; Consultado el 30-01-2015

La coordinación interadministrativa es clave en nuestro país ya que con la nueva Constitución de la República del Ecuador se descentraliza la mayoría de las instituciones estatales, y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización afianzó un modelo descentralizado y con diferenciación competencial a nivel territorial.

2.2.1.3.7 Principio de Participación

Este principio de participación nos permite a los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual y colectiva, participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

Esta participación debe estar orientada por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

2.2.1.3.8 Principio de Planificación

La planificación en sentido lato es: “Seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias para realizar los objetivos organizacionales de las instituciones públicas y privadas”²⁶.

Es decir se debe tener un plan general, metódicamente organizado, y frecuente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal

²⁶ CHIAVENATO, Idalberto “Introducción a la teoría general de la administración Pública”; Quinta edición; Editorial Mc Graw – Hill Interamericana; México 1999. Pág. 320.

como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, etc.

“La planificación es la primera función administrativa porque sirve de base para las demás funciones, esta función determina por anticipado cuáles son los objetivos que deben cumplirse y que debe hacerse para alcanzarlos; por tanto, es un modelo teórico para actuar en el futuro la planificación comienza por establecer los objetivos y detallar los planes necesarios para alcanzarlos de la mejor manera posible”.²⁷

La planificación determina donde se pretende llegar, qué debe hacerse, cómo, cuándo y en qué orden debe hacerse.

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez sostienen que la planificación es: “Una disciplina moderna que cada día alcanza mayor significado e importancia en el mundo civilizado.- Tiene por objeto proyectar en conjunto y en detalle toda obra de carácter social valiéndose para ello de la ciencia y de la técnica a fin de fundamentar la necesidad de la obra en el conocimiento exacto de la realidad y asegurar su éxito previniendo con la mayor exactitud posible su desarrollo y sus resultados”²⁸

La planificación es como una locomotora que arrastra el tren de las actividades de la organización, la dirección y el control, e incluso se puede considerar a la planificación como las raíces fundamentales de un árbol imponente, del que crecen las ramas de la organización, la dirección y el control sin embargo; el propósito fundamental es facilitar el logro de los objetivos de la institución u organismo del Estado,

²⁷ TERRY, George “Principios de administración”; Quinta edición; Editorial Continental s. A de C.V. México 1986. Pág. 195.

²⁸ Dr.LucioMendietayNúñezDisponibleen<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/70%20repertorio%20bibliografico%20de%20los%2020%20programas%20especificos.pdf>; Sic 20-03-2014

implica tomar en cuenta la naturaleza del ámbito futuro en el cual deberán ejecutarse las acciones planificadas.

2.2.1.3.9 Principio de Transparencia

Este principio de transparencia comporta: “La cualidad que debe aplicar la administración pública en su accionar, es decir, aplicando procedimientos correctos diáfanos, transparentes, exentos de sospechas y dudas en el principio de transparencia”.²⁹

Es decir, que la administración pública debe ser transparente en su gestión, abierta al escrutinio público, tolerante a la crítica y permeable a la propuesta de mejora y de cambio provenientes de todos los sectores de la ciudadanía.

2.2.1.3.10 Principio de Evaluación

Es justo mencionar lo que trascendió en la prensa que en la actualidad el Ministerio de Relaciones Laborales implementó un sistema de control y evaluación de atención al usuario; “Dicho mecanismo emplea un sistema de buzones para receptar denuncias y sugerencias, implementación de normas técnicas para la selección de personal, elaboración de encuestas en tiempo real que permitan medir el nivel de satisfacción de los usuarios de las instituciones públicas”³⁰

Para tener un servicio de calidad es muy importante la evaluación permanente, interna y externa, orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los procesos, servicios y prestaciones públicas centrados en el servicio al ciudadano.

²⁹Dr. Cesar Montaña Ortega; Texto Guía; XI Modulo; Ob. Citada pág. 6; Universidad Nacional de Loja

³⁰ Disponible en; <http://www.monografias.com/trabajos82/ley-organica-servidores-publicos/ley-organica-servidorespublicos2.shtml>; Fuente Diario Hoy; publicado el 20 de Mayo del 2010

2.2.1.4 Que es el Servicio Público

Osorio define, al servicio público; “Como el de carácter técnico prestado al público de una manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública a través de las organizaciones públicas”.³¹

El servicio público consiste en toda actividad directa o indirecta de la administración pública regulada por la ley cuyo objetivo esencial es la satisfacción continua de las necesidades en favor de la colectividad.

Para WILCHES, “El servicio público es toda organización de carácter permanente destinada a satisfacer una necesidad pública de manera regular y continua mediante el procedimiento del Derecho Público”.³²

El servicio público es una actividad muy amplia por sus características, organización y forma; es un interés general, que está por encima de cualquier otra circunstancia en donde el Estado tiene la obligación de asegurar la prestación del mismo en sus diferentes instituciones con calidad, eficiencia y eficacia.

El servicio público, “Es toda actividad estatal cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los organismos públicos o por personal o entes particulares o privados que se presta en mérito a la índole de la necesidad, que, por ese medio o con esa actividad se satisfaga”³³

El servicio público puede también ser prestado no solamente por entidades públicas sino por entidades particulares ya que al

³¹OSORIO Manuel; Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y económicas, 25. Edición actualizada. Editorial Heliasta. SRL Buenos Aires-Argentina-2002.Pag. 917

³² WILCHES M. Solón “Manual de Derecho administrativo General”; Tercera Edición; Editorial Derecho Colombiano Ltda.; Colombia 1974; Pág. 149

³³GOLDSTEIN. Mabel; “Diccionario Jurídico, Consultor Magno; Realizado y editado por by Circulo Latino Austral S.A. MMVIII (Grupo Clase) Buenos Aires-Argentina.www.circulolatino.com.ar

multiplicarse la actividad del Estado y cambiar su conducta de simple gendarme de la vida social, los servicios prestados por el Estado no podrían seguir rigiéndose por el Derecho Público, exclusivamente, sino que en tales servicios debe darse un cierto lugar al Derecho Privado.

2.2.1.5 El Servidor Público

La Constitución de la República en su artículo 229 y la Ley Orgánica del Servicio Público en su Artículo 4 establecen: “Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”.³⁴

En la Constitución como en la Ley que rige a los servidores públicos, la conceptualización de servidores públicos tiene gran similitud ya que ambas consideran que se denominará servidor público a todas las personas que de alguna forma tengan relación laboral con las diferentes instituciones del Estado.

Existen otra clase de servidores públicos como los que laboran para las Empresas Públicas del Estado que se encuentran regulados por la Ley de Empresas Públicas que menciona: “Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro de las Empresas Públicas. La prestación de servicios del talento humano de las Empresas Públicas se someterá de forma exclusiva a las normas contenidas en esta Ley, a las leyes que regulan la administración pública y a la Codificación del Código del Trabajo”.³⁵

Este concepto tiene gran similitud al señalado en la Constitución y en la Ley Orgánica del Servicio Público, incluso en esta ley se clasifica a las

³⁴Constitución de la República del Ecuador. Art. 229. Editorial La Jurídica. Quito. 2010

³⁵Ley Orgánica de Empresas Públicas; Título IV De la Gestión del Talento Humano de las Empresas Públicas, Artículo 18.

personas que laboran en las Empresas Públicas entre los que están los servidores de la misma, de libre designación y remoción es decir, aquellos que ejerzan funciones de dirección, representación, asesoría y en general funciones de confianza, los servidores públicos de carrera que lo constituyen el personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública y por último están los obreros que son los trabajadores y trabajadoras que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y de especialización industrial de cada empresa pública.

2.2.1.6 Los Servidores Públicos en la Administración Pública

Para Wilches el servidor público: “Siempre ha constituido el principal mediador entre gobernantes y gobernados; él aplica las disposiciones de los gobernantes, regula y comunica las demandas de los gobernados; puede, en un momento dado, ser un instrumento pasivo del gobernante, u orientar sus acciones en beneficio de sí mismo o de algún grupo social, e inclusive llegar a la toma del poder político.- Está dentro de su poder que el gobierno haga la vida del ciudadano más cómoda, más rica y más segura. Alternativamente, puede hacer del gobierno una pesadilla de terror, de carga y de vejación”³⁶

El Gobierno es el principal organismo productor de bienes y servicios en la sociedad actual, el volumen y complejidad de estas operaciones hace indispensable que sean ejecutadas continuamente a pesar del cambio de funcionarios políticos por las personas más capacitadas, a fin de que la política gubernamental se desarrolle con la mayor eficiencia posible, el Estado debe procurar atraer, formar, retener, utilizar y desarrollar en el servicio público, a las personas más

³⁶Wilches M. Solón; Ob. citada; Pág. 156

capacitadas y los mejores talentos e integrarlos dentro de las diversas funciones y ocupaciones estatales, para ello se debe capacitar y formar al servidor público ya que el escenario que se presenta para el servidor público es muy difícil de enfrentar, dado que implica modificaciones, adecuaciones, transformaciones y cambio, siendo un reto que conduzca a resultados de bienestar y desarrollo para la nación e impacto al exterior.

2.2.1.7 La Formación de las Servidoras y los Servidores Públicos

La Ley Orgánica del Servicio Público en su artículo 69 hace referencia acerca de la Formación de los servidores y las servidoras públicas y nos menciona; la formación es el subsistema de estudios de carrera y de especialización de nivel superior que otorga titulación según la base de conocimientos y capacidades que permitan a los servidores públicos de nivel profesional y directivo obtener y generar conocimientos científicos y realizar investigación aplicada a las áreas de prioridad para el país, definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.- La formación no profesional se alinearán también a las áreas de prioridad para el país establecida en el Plan Nacional del Buen Vivir.

“De lo antes indicado, puedo mencionar que el término formación suele ser asociado a la idea de formación profesional, que comprende a aquellos estudios y aprendizajes que tienen como objetivo la inserción, reinserción y actualización laboral”³⁷

El concepto de formación es: “Una actividad cuyo objeto es descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa, productiva y satisfactoria.- En función de ello, quienes participan de actividades de formación profesional deberían poder comprender individual o

³⁷Ley Orgánica de Servicio Público del Ecuador; Capítulo 5, art. 69; Publicada por el Colegio de Abogados de Loja, 2011

colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos”.³⁸

La formación de una persona es aquella donde esta adquiere conocimientos, preparación y sapiencia en determinadas materias lo que le permitirá desempeñarse de una mejor forma en el ámbito de su trabajo y de su vida diaria.

Con lo que respecta a la CAPACITACIÓN de las y los servidores públicos la Ley Orgánica del Servicio Público en su artículo 70, nos menciona acerca del subsistema de capacitación y desarrollo de personal cuando dice: “Es el subsistema orientado al desarrollo integral del talento humano que forma parte del servicio público, a partir de procesos de adquisición y actualización de conocimientos, desarrollo de técnicas, habilidades y valores para la generación de una identidad tendiente a respetar los derechos humanos, practicar principios de solidaridad, calidez, justicia y equidad reflejados en su comportamiento y actitudes frente al desempeño de sus funciones de manera eficiente y eficaz, que les permita realizarse como seres humanos y ejercer de esta forma el derecho al Buen Vivir”³⁹

Se entiende por Capacitación: “El conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal como a la informal de acuerdo con lo establecido por la Ley General de Educación Intercultural, dirigidos a prolongar y a complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, a la

³⁸ Disponible en: http://www.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sind_f/casanov/pdf/quees.pdf; Consultado el 01-02- 2015

³⁹ Ley Orgánica de Servicio Público. Capítulo Cinco. Art. 70, Publicada por el Colegio de Abogados de Loja en el año 2011

mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral”.⁴⁰

Esta definición comprende los procesos de formación, entendidos como aquellos que tienen por objeto específico desarrollar y fortalecer una ética del servicio público basada en los principios que rigen la función administrativa.

2.2.1.8 El Principio de Derecho

Introduciéndome ya aún más en la problemática del presente trabajo de tesis, es menester determinar qué es o qué son los municipios, entendido entonces como que el municipio es la célula del territorio, Organización Política y Administrativa de las Entidades Federativas; el Municipio es libre para administrar su hacienda pública, para gobernarse, elegir sus autoridades, así como para dictar su normatividad observando respeto y congruencia con las esferas jurídicas tanto federal como estatal, con fundamento en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece los siguientes lineamientos de su organización y funcionamiento”.⁴¹

Los Municipios, Gobiernos Provinciales y Juntas Parroquiales desde el 19 de octubre del 2010, se rigen por un nuevo contexto jurídico denominado Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual establece una nueva organización territorial del Estado, que regula la organización, funcionamiento, facultades y competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, es más se determina el procedimiento para el cálculo y distribución anual de los fondos que percibirán los GADS dentro del Presupuesto General del Estado.

⁴⁰ Concepto de capacitación; Disponible en; www.asodefensa.org/portal/?page_id=4
;Consultado el (01-02-2015)

⁴¹<http://es.wikipedia.org/wiki/>

2.2.1.9 Definición de Alcalde

“En Ecuador, el Alcalde es el Jefe del Poder Ejecutivo de un Municipio y su máximo representante. Es el responsable de la administración de la municipalidad y de sus relaciones con el gobierno central. Governa en conjunto con el ente legislativo local, el Concejo Municipal. El Alcalde es elegido por sufragio democrático directo por un periodo de 4 años y puede ser reelegido.”⁴²

Los alcaldes son el eje fundamental del proceso de descentralización y encarnan hoy la esperanza del nuevo liderazgo que el país necesita para construir la democracia integral en los municipios como fundamento para la paz y la reconciliación nacional.

2.3.2.1 Definición de Concejal

Persona que ha sido elegida para formar parte del Ayuntamiento o Gobierno Municipal, cuyas acciones más comunes y legales son las de legislar y fiscalizar.

Forman parte del Concejo Municipal los concejales, para una mejor comprensión citar algunos autores: Concejal.- Miembro de un Concejo Municipal o Ayuntamiento; Concejalía.- Dignidad o cargo de un Concejal; Edil.- El vocablo proviene de aedes, palabra latina que significa edificio o construcción; de ahí que se diera ese nombre a los funcionarios romanos encargados de las tareas municipales, cuidado y conservación de edificios y templos, circulación, moralidad, servicio de incendios, guardia nocturna etc. En un principio, el cargo fue desempeñado por dos miembros de la plebe (ediles plebeyos); pero alrededor del año 367 antes de Cristo se crearon dos nuevas plazas que debían ser ocupadas por Patricios (ediles curules). La única

⁴²De Enterría, Eduardo García -Carande, “Reflexiones sobre la Ley y los Principios Generales del Derecho”, Revista de Administración Pública ISSN 0034-7639, No. 40, 2013.

diferencia existente entre unos y otros era la de los honores que les correspondían. De aquí que en la actualidad se les llame por las tareas municipales a su cargo, en el nivel superior, ediles a los concejales”.⁴³

2.3.3 Las Ordenanzas

Ordenanza proviene de la palabra orden, por lo que se refiere a un mandato que ha sido emitido por quien posee la potestad para exigir su cumplimiento. Por ese motivo, el término ordenanza también significa mandato.

LINARES define el concepto de ordenanza, indicando que:

“Son leyes materiales dictadas por ciertos órganos administrativos que disponen de algún grado de autarquía. Estas suponen una base legal formal que autoricen a dictarlas.”⁴⁴

Una Ordenanza es un acto normativo a través del cual se expresa el Concejo para el gobierno de su respectiva sección cantonal o provincial en temas que revisten interés general y permanente para la población y cuya aplicación y cumplimiento es de carácter obligatorio desde su publicación.

Por su parte, IZAGUIRRE, sostiene que:

“Las Ordenanzas son el producto de los actos decisorios de la Corporación Municipal que tienen fuerza obligatoria y carácter general para los miembros de la comunidad.”⁴⁵

Por medio de las ordenanzas, a las que también se las llama leyes de administración seccional, los órganos competentes dictan normas

⁴³Ob. Cit. “Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales”, págs. 16,38.

⁴⁴J. LINARES, “Derecho Administrativo y funciones Estatales”, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1986, p.84

⁴⁵E. Izaguirre Vélez, “La expropiación” ...,op. cit., pp. 16-29

jurídicas destinadas a la eficiente administración de las ciudades o circunscripciones geográficas en las cuales ejercen y se orientan a canalizar la eficaz y oportuna acción administrativa en procura de la racional prestación del servicio que les está atribuido.

“La Ordenanza es la mayor expresión de colegislación que tienen los municipios y consejos provinciales; organismos seccionales que crean normas jurídicas de aplicación en sus circunscripciones geográficas en ejercicio cabal de la autonomía consagrada en la parte orgánica de la Constitución. Si bien es cierto que estos entes tienen que sujetarse al ordenamiento jurídico constante en la Carta Política y en otras leyes, no es menos verdad que estas normas no pueden contrariar el mandato constitucional que les entrega autonomía, cuyo mayor exponente de ejercicio es precisamente la capacidad de que municipios y consejos provinciales puedan darse las normas jurídicas que sean menester a sus propósitos”⁴⁶.

De modo general las ordenanzas son los cuerpos jurídicos normativos por los cuales los gobiernos seccionales autónomos ejercen su atribución municipal o provincial.

2.3.3.1 Ordenanza Municipal

La ordenanza municipal es una norma de carácter general con aplicación en todo el territorio cantonal, con rango inferior a la ley a través de la cual se desarrolla todo el ámbito competencial del Gobierno Municipal, pues su campo de regulación es muy variado, en materia administrativa, en materia tributaria, en materia ambiental, entre otras. A través de las ordenanzas se regula temas generales

⁴⁶Moron Urbina, Juan Carlos, “Comentarios Ley de Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica, Lima- Perú, 2013.

como la gestión de un servicio o específicos, cuando, mediante ordenanza se aprueba una urbanización que reduce su ámbito geográfico de aplicación, al lugar donde se encuentre localizada, independiente de que los efectos sean generales, pues es observable por todos los habitantes del cantón.

Este instrumento normativo es la fuente principal de la que se nutre el derecho municipal, ya que a través de ella se concreta la posibilidad de ejercicio de las competencias de los gobiernos municipales. Es prolífica la cantera de producción de normas en los gobiernos municipales; son comunes las ordenanzas que regulan uso de vía pública, administración de recursos humanos, determinación y recaudación de tributos (tasas y contribuciones especiales de mejoras), funcionamiento de mercados, cementerios, camales, terminales terrestres, espacios públicos, ornato de las ciudades, recolección de desechos, contaminación de los recursos agua, aire, suelos, uso y ocupación del suelo, seguridad urbana, urbanizaciones, etc. Es decir que el ámbito de producción es tan extenso como amplio es el paquete de competencias exclusivas y concurrentes de responsabilidad de los gobiernos municipales.

En función a la Autonomía Administrativa Municipal mediante ordenanza se puede regular la gestión de sus talentos humanos, que establecerá en forma clara y precisa todos actos u omisiones por faltas leves y graves susceptibles de sanción disciplinarias a los servidores municipales, así lo establece el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 354 que dice:

“Los servidores públicos de cada gobierno autónomo descentralizado se regirán por el marco general que establezca la ley que regule el servicio público y su propia normativa. En ejercicio de su autonomía administrativa, los gobiernos autónomos descentralizados, mediante ordenanzas o resoluciones para el caso de las juntas

*parroquiales rurales, podrán regular la administración del talento humano y establecer planes de carrera aplicados a sus propias y particulares realidades locales y financieras”*⁴⁷

Y en forma concordante también lo manifiesta el art. 360 ibídem:

*“La administración del talento humano de los gobiernos autónomos descentralizados será autónoma y se regulará por las disposiciones que para el efecto se encuentren establecidas en la ley y en las respectivas ordenanzas”.*⁴⁸

Es preciso anotar lo establecido por la Procuraduría General del Estado respecto a la Autonomía Administrativa que gozan las Municipalidades respecto al régimen de personal, mismo que se puede regular mediante ordenanza todo lo referente a la administración del talento humano:

“De las disposiciones legales y reglamentarias anotadas se desprende que las municipalidades gozan de autonomía propia y en base a ese principio les corresponde organizarse administrativamente, decidir el ingreso de los servidores municipales al sistema de carrera administrativa o dictar sus propias ordenanzas sobre carrera administrativa municipal, así como efectuar sus propias clasificaciones de personal, ya que las determinadas en la Ley de Remuneraciones y de su reglamento no son obligatorias para los organismos seccionales. Le corresponde al Alcalde elaborar los proyectos de ordenanzas y reglamentos y ejecutar las decisiones que adopte el Concejo en este campo. En el caso planteado, es la propia Municipalidad la que está en capacidad de decidir, de acuerdo a sus propias necesidades

⁴⁷Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Art. 354. Editorial La Jurídica. Quito 2010

⁴⁸Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Art. 360. Editorial La Jurídica. Quito. 2010

*y conveniencias, sobre el personal que tiene derecho a percibir estos beneficios, tomando en consideración el desempeño de las funciones, jerarquía de sus puestos y el rango del servidor, tal como lo determinan artículos 14 y 19 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos (Of. PGE N° 8369 del 19 de enero de 1998)”.*⁴⁹

Existen varias clasificaciones para las ordenanzas, ya por la materia, ya por el ámbito de aplicación. Por la materia se clasifican en administrativas y tributarias, las primeras, una vez aprobadas para su vigencia pueden ser publicadas en cualquier medio, la prensa, carteles; las tributarias, que para su vigencia tienen que ser publicadas en el Registro Oficial en forma obligatoria.

El importante publicista ecuatoriano Doctor Jorge Zavala Egas, en su trabajo “Potestad normativa de los órganos seccionales autónomos”: Las Ordenanzas sostienen:

*“... La potestad normativa de los entes locales autónomos es ejercida por éstos como organismos constitucionales, como poderes públicos territoriales, como gobiernos locales, que son elegidos por voto popular, directo, secreto, irrenunciable como derecho político y, por tanto, legitimados democráticamente. Esto significa que no es el Estado el que legitima a los entes territoriales autónomos, sino el pueblo directamente, sin mediación de ley estatal alguna”.*⁵⁰

2.3.3.2 El IUS PUNIENDI de las Ordenanzas Municipales

La potestad sancionatoria de la administración cabe distinguirla de la potestad sancionatoria penal, aunque ambas son reflejo del ius

⁴⁹Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos artículos 14 y 19 Of. PGE N° 8369 del 19 de enero de 1998. Editorial La Jurídica. 2010

⁵⁰Jorge ZAVALA EGAS, Potestad Normativa de los Órganos Seccionales Autónomos, op., cit., p. 71

puniendi del Estado; esta surge de la potestad jurisdiccional del Estado (solo los Tribunales o jueces imponen propiamente sanciones penales, materia estudiada por el derecho penal) y aquella surge de la potestad de administrar (la Administración puede imponer directamente sanciones, pero cuyo ejercicio que puede ser revisado por los Tribunales mediante los recursos que establezca la ley).

“El ius puniendi de las Ordenanzas Municipales ha tenido muchos problemas jurídicos basados en el principio de legalidad, respecto si los entes locales pueden tipificar infracciones y sanciones en sus ordenanzas municipales. Concretamente, las primeras defienden, a la luz de la vinculación positiva al principio de legalidad, que la tipificación de infracciones y sanciones mediante ordenanza exige la habilitación previa y expresa de una ley. En cambio, el segundo posicionamiento, partiendo del criterio de vinculación negativa de los entes locales al principio de legalidad, aboga por que la reserva de ley se vea “relajada”, modulada en el ámbito municipal, en atención al principio de autonomía local y a la legitimidad democrática directa de la asamblea municipal, notas reconocidas y garantizadas por el propio texto constitucional. Con estos argumentos, se dota al principio de reserva de ley de un nuevo fundamento teórico (reserva de procedimiento), según el cual lo que se pretende es garantizar el principio democrático (la transparencia del procedimiento de aprobación de las normas y el respeto a las minorías propio del procedimiento legislativo).”⁵¹

Al respecto el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización habilita a los Municipios ejercer la potestad

⁵¹NIETO GARCÍA, A. Derecho administrativo..., op. cit., p. 258-259, y GALÁN GALÁN, A. La potestad normativa..., op. cit., p. 214 y ss. También, a favor de esta modulación de la reserva de ley y la vinculación negativa de los entes locales al principio de legalidad, ver el Dictamen del Consejo de Estado 1749/94, de 23 de febrero de 1995.

normativa amparados en su régimen de autonomía política que otorga la posibilidad de regular u ordenar los asuntos sometidos a su competencia mediante actos decisorios.

“Los Gobiernos Autónomos Municipales tienen la competencia constitucional y legal a través del Concejo para que puedan regular u ordenar aquéllos asuntos o materias que tiene atribuidas para ejercer bajo su propia responsabilidad y atendiendo a sus particularidades de cada Municipio, como cuestiones específicas y diferenciadas que, evidentemente, no tiene posibilidades de prever el legislador como en el caso de las sanciones disciplinarias”.⁵²

2.3.3.3 Facultades del Concejo Municipal

“Las facultades del Concejo como órgano de legislación del gobierno municipal, están dirigidas al cumplimiento del bien común local y de los fines institucionales y se concretan fundamentalmente en dos tareas: Legislativa y de fiscalización”.⁵³

“También tiene bajo su responsabilidad la planificación, pero en este caso y solo para este caso, el Concejo debe modificar su conformación para cumplir con el precepto constitucional sobre el consejo de planificación que deberá estar integrado de acuerdo con la ley”⁵⁴.

⁵²NIETO GARCÍA, A. Derecho administrativo... op. cit. También, recientemente, JIMÉNEZ ASENSIO, R. “Potestad normativa...”, op. cit., y CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. “Sobre la potestad sancionadora municipal”, en Cuadernos de Derecho Local, 6, 2004, p. 131-142. Trabajo también publicado en CARRO FERNÁNDEZVALMAYOR, J.L. (coord.), La modernización del gobierno local, Atelier, Barcelona, 2005, p. 149-168.

⁵³Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Art. 56.- El concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal.

⁵⁴Constitución de La República del Ecuador, Artículo 279, inciso segundo “Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley”

Las decisiones del Concejo Municipal se manifiestan a través de Ordenanzas, Acuerdos o Resoluciones, denominados en términos generales “actos decisorios”, los mismos que para su expedición deben observar los requisitos contemplados en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

2.3.3.4 Facultad Legislativa del Concejo Municipal

Este es un tema que con esa denominación “facultad legislativa” ya lo contenía la Constitución de 1998 y que se mantiene en la actual legislación pero que no es de fácil discernimiento.

Es un principio continuamente reiterado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional el que propugna que la Constitución es un todo orgánico, de modo que entre sus disposiciones debe existir la debida correspondencia y armonía (iura iuribus concordari debet). En virtud de este principio básico de hermenéutica constitucional, es preciso concordar la disposición antes cita con otras normas y principios constitucionales, de cuyo análisis coherente fluye la conclusión que los municipios solo tienen una facultad normativa, aunque muy acorde con sus fines y funciones Constituciones y legales por las siguientes consideraciones:

1. Una característica del Estado unitario, es el monopolio de la “facultad legislativa” a nivel nacional, a través del órgano constitucionalmente reconocido, en nuestro caso la Asamblea Nacional, con algunos matices como la opción de colegislación que tiene el Presidente de la República, o el ejercicio de facultad de legislación de éste en los casos excepcionales también determinados en la norma Constitucional; al reconocer el ejercicio de la “facultad

legislativa” a otros órganos de otros niveles de gobierno, se rompe ese monopolio, con lo que el Ecuador dejaría de ser Estado unitario, a pesar del reconocimiento expreso de esta forma estadual que hace el artículo 1 de la Constitución.

2. Hay que entender que cuando estamos frente al ejercicio de la “facultad legislativa”, el órgano que la ejerce, tiene atribución para expedir normas con rango de ley, lo que a mi entender no ocurre con las normas de los gobiernos municipales, pues las ordenanzas municipales, junto con las ordenanzas provinciales, tienen un rango inferior a la ley, y eso se desprende del contenido el artículo 425 de la Constitución que define la jerarquía de las diferentes normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

3. Para que un órgano ejerza “facultad legislativa”, tiene que cumplir con la división de poderes, lo que equivale al reconocimiento de un órgano legislativo autónomo, independiente de la estructura institucional del gobierno, en este caso, del gobierno municipal. En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, ello no ocurre ni siquiera en el nivel del gobierno regional que se lo denomina “autónomo” de manera expresa, pues como queda dicho, Concejo y Alcalde son órganos de la misma institución, del gobierno municipal”⁵⁵.

“Las ordenanzas son el instrumento a través del cual se exterioriza la “facultad legislativa” prevista en la Constitución para este nivel de gobierno, que como queda dicho, no es tal “facultad legislativa” sino una “facultad normativa” porque el contenido de aquellas no tienen ni el contenido ni la forma

⁵⁵NIETO GARCÍA, A. Derecho administrativo... op. cit. También, recientemente, JIMÉNEZ ASENSIO, R. “Potestad normativa...”, op. cit., y CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. “Sobre la potestad sancionadora municipal”, en Cuadernos de Derecho Local, 6, 2004, p. 131-142.

de una norma con jerarquía legal, porque si bien las normas contenidas en las ordenanzas son declaraciones generales con aplicación en el territorio cantonal (muchas de las cuales, solo se aplican en una parte del territorio del cantón, como es el caso de las regulaciones urbanas que se aplican en zonas urbanas), no alcanzan la fuerza de la ley, porque la Constitución no lo reconoce, por el contrario, no pueden alterar ni contradecir sus disposiciones”.⁵⁶

Entonces, las ordenanzas son normas de carácter general, de categoría inferior a la ley, que regulan materias específicas, dentro del ámbito de las competencias de los gobiernos municipales y con vigencia dentro del territorio cantonal, sin contradecir la Constitución y la Ley.

2.3.3.5 Aprobación de las Ordenanzas Municipales

Para la aprobación de las ordenanzas municipales deben cumplirse previamente la presentación de los proyectos las condiciones básicas formales como lo establece el segundo inciso del artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización, que debe referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados.

“Como primer requisito los proyectos de ordenanza deben referirse a una materia en cuanto deben ser cuerpos proyectados de normas sistemáticas ordenadas. Se debe

⁵⁶NIETO GARCÍA, A. Derecho administrativo... op. cit. También, recientemente, JIMÉNEZ ASENSIO, R. “Potestad normativa...”, op. cit., y CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. “Sobre la potestad sancionadora municipal”, en Cuadernos de Derecho Local, 6, 2004. Trabajo también publicado en CARRO FERNÁNDEZVALMAYOR, J.L. (coord.), La modernización del gobierno local, Atelier, Barcelona, 2005, p. 149-168

tener presente que si mediante un proyecto de ordenanza se reforman algunas ordenanzas vigentes, ello no implica, necesariamente, que nos encontramos una norma ómnibus, pues puede existir más de un cuerpo normativo que regule una misma materia, asunto nada extraño en nuestro sistema normativo. Lo que prescribe nuestro texto legal es que se presenten proyectos de ordenanzas en los que se modifiquen indiscriminadamente, una gama de preceptos vigentes sin ninguna conexión, con el único afán de que no se tramiten proyectos específicos por separado.

Como segundo requisito la exposición de motivos, es cuando se elabora un proyecto de ordenanza se debe considerar la necesidad de su aprobación. Eso es lo que exige el Código Orgánico de Organización, Territorial y Descentralización, que quién inicia un proyecto de Ordenanza exponga la necesidad o la conveniencia de la aprobación del proyecto y los fines que se desea lograr con dicho texto. Lamentablemente, de modo general en el Ecuador la exposición de motivos es tomada como un mero requisito formal para la presentación del proyecto de Ordenanza, ocurriendo que, en sistemas comparados, la importancia de ésta exposición radica no sólo en lo indicado en el párrafo precedente, sino en que ésta servirá durante el debate del proyecto y también para la interpretación de la ordenanza cuando ésta entre en vigencia.

Como tercer requisito de modo general, existen dos formas de presentar un proyecto de ordenanza, o bien la exposición de una idea de legislar o la formulación de un proyecto articulado. La idea de legislar implica el mero establecimiento de las líneas matrices de una propuesta que debe ser convertida en texto articulado por parte del

Concejal. En cambio, el proyecto articulado es aquel que se expone en la forma como el presentante desea que se apruebe el cuerpo normativo. En todo caso, la generalidad de proyectos de ordenanza se presenta de manera formulada, pues, en caso contrario, se tendería a dilatar su tramitación al interior del Concejo Municipal.

Las ordenanzas las aprueba el Concejo Municipal por mayoría de sus miembros, en dos debates celebrados en días distintos. Una vez aprobada la ordenanza, por Secretaría se la remitirá al Alcalde para que en el plazo de ocho días la sancione o la observe en los casos en que se haya violentado el trámite legal o que dicha normativa no esté acorde con la Constitución o las leyes. El legislativo podrá allanarse a las observaciones o insistir en el texto aprobado. En el caso de insistencia, se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes para su aprobación. Si dentro del plazo de ocho días no se observa o se manda a ejecutar la ordenanza, se considerará sancionada por el Ministerio de la Ley. Aunque no está suficientemente explícito, pues la ley lo circunscribe a las ordenanzas en materia económica, por el deber del Alcalde de respetar la Constitución y la ley, puede observar el contenido de las ordenanzas, y en caso de hallarlas contrarias a disposiciones constitucionales o legales, podrá devolverlas al Concejo, el que podrá aceptar las observaciones formuladas por el Alcalde o insistir en su contenido inicialmente aprobado. Sancionada por el Alcalde, la ordenanza se publicará en su gaceta oficial y en el dominio web de la institución; si se tratase de normas de carácter tributario, además, las promulgará y remitirá para su publicación en el Registro Oficial. Posterior a su promulgación, remitirá en archivo digital las gacetas oficiales

*a la Asamblea Nacional. El Presidente de la Asamblea Nacional dispondrá la creación de un archivo digital y un banco nacional de información de público acceso que contengan las normativas locales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados con fines de información, registro y codificación. La remisión de estos archivos se la hará de manera directa o a través de la entidad asociativa a la que pertenece el respectivo nivel de gobierno. La información será remitida dentro de los noventa días posteriores a su expedición.*⁵⁷

2.3.6 Estructura de un Gobierno Autónomo Descentralizado

La Constitución de la República incorpora principios, valores y reglas que pueden ser positivas o negativas para el régimen seccional autónomo y que deben ser consideradas en el proyecto de ley de Descentralización Territorial, por lo que es preciso analizar brevemente sobre los principios esenciales que guían la gestión y acción municipal.

Revisaremos brevemente cuatro de esos principios: Autonomía, descentralización, participación ciudadana y financiamiento; sus alcances y efectos, para obtener conclusiones que guíen la decisión sobre el destino del régimen seccional autónomo.⁵⁸

⁵⁷(Of. PGE 23550 del 22 de junio de 1995) La sanción de las ordenanzas, en el caso de los municipios, corresponde al Alcalde o al Presidente del Consejo, quienes cuidarán de que se haya observado el trámite legal y que estén de acuerdo con la Constitución y la leyes (Art.129 de la Ley de Régimen Municipal). Así pues, una vez expedida la ordenanza con observancia del trámite legal y sancionada que fuere, surte efecto hasta que sea modificada o derogada, o hasta que ese efecto cese por resoluciones o pronunciamientos en trámite de impugnación, que lo consideren inconstitucional o ilegal, Mientras tanto, estimo que la ordenanza debe cumplirse; Disponible en: <http://es.slideshare.net/roxanasilvach/cootad-17381122>

⁵⁸Disponible en: http://www.apuntesjuridicos.com.ec/download/noticias/2980_DOC_p.pdf

2.3.6.1 Autonomía

“La palabra autonomía proviene del griego autónomos, compuesto de — nomos” que significa — ley y autos que significa propio, por sí mismo, implica la posibilidad de darse su propia ley; para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio; es la libertad del propio gobierno otorgada a una jurisdicción política menor.

Para Diego Giuliano, autonomía es:

“...El poder de la municipalidad para determinar su política local, en todas las materias de carácter propiamente local, sin intervención de una autoridad extraña, ya sea del Estado o de una de sus divisiones; también entraña el poder para determinar los medios y métodos que deben aplicarse en las funciones de carácter más general o del Estado que éste haya delegado en manos de la municipalidad; sujetas aquellas siempre a las facultades de fiscalización del Estado, el cual, en interés del mismo, en general puede exigir un tipo mínimo de eficacia”.⁵⁹

El destacado tratadista austriaco, Hans Kelsen, sostiene que:

“... En el ámbito de la administración hay normas locales definitivas, cuyo contenido no puede ser determinado por ninguna norma central... Si esta alcanza un amplio grado de desarrollo, extendiéndose a determinadas competencias, de modo que resulte un orden parcial —compuesto por una multiplicidad de normas- puede hablarse de comunidades administrativas locales dentro de la comunidad jurídica

⁵⁹Diego Giuliano, Derecho Municipal: Autonomía y Regionalización Asociativa, 1ra. Ed. Buenos Aires, Ediar, 2012, pp. 46 y 47; Disponible en: http://www.apuntesjuridicos.com.ec/download/noticias/2980_DOC_p.pdf

estatal. Tal es el carácter de los cuerpos llamados autónomos.”⁶⁰

Kelsen relaciona a la autonomía con la descentralización y la democracia, cuando afirma que la descentralización es consecuencia de la democracia y si la democracia es el principio de la autodeterminación y por eso implica necesariamente que las normas sean creadas por los mismos que han de ser sus súbditos, con exclusión de todo influjo extraño.

2.3.6.2 Descentralización

“En las relaciones entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales generalmente se producen contradicciones entre las fuerzas centrípetas o centralizadoras y las fuerzas centrífugas o descentralizadoras, como bien las definió Maurice Hauriou:

“...La centralización es la fuerza propia del gobierno del Estado y la descentralización es la fuerza por la cual, la nación reacciona contra el gobierno del Estado”⁶¹

De modo que la centralización busca ejecutar las leyes y gestionar los servicios, en tanto la descentralización procura llevar a la periferia la mayor suma posible de las facultades de decisión y de gestión.

“Existen dos teorías y experiencias en cuanto a la concepción del Estado descentralizado. La primera, presente en la mayoría de países Latinoamericanos y del Caribe, que fija competencias y atribuciones del Estado Central y luego las de los gobiernos sub-nacionales. La segunda, presente en la Constitución de 1998 y en los países de mayor desarrollo, consiste en que los niveles de gobierno más pequeños del Estado, pueden y deben llevar a cabo gran parte de las competencias y

⁶⁰Hans Kelsen, Teoría General del Estado, México, Coyoacán, S. A., 2012, pp.237 y 238; Disponible en: http://www.apuntesjuridicos.com.ec/download/noticias/2980_DOC_p.pdf

⁶¹Disponible en: http://www.apuntesjuridicos.com.ec/download/noticias/2980_DOC_p.pdf

funciones públicas en forma libre, pero que al Gobierno Central le corresponden algunas de éstas en forma exclusiva, tales como la defensa, relaciones exteriores, etc. El segundo modelo corresponde a una realidad pública más descentralizada y abierta que la primera”.⁶²

“El modelo ecuatoriano de descentralización optativa no funcionó por diversas razones, por tanto debió ser modificado. En ese sentido es interesante la fijación de un mínimo de competencias exclusivas para todos los niveles de gobierno como consta en la nueva Constitución, de manera que evite interferencias entre si y deje a la ley la definición de las competencias concurrentes”.

Sin embargo, la lista de competencias exclusivas definidas a favor del Estado Central, (entiéndase Gobierno Central) es excesiva, muy amplia y abarca competencias que han sido asumidas por gobiernos locales como el registro civil, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, entre otras.

La norma contenida en el Art. 260 de la Constitución es una más de las muchas incoherencias, pues, resulta imposible considerar que el ejercicio de competencias exclusivas, no excluya el ejercicio concurrente. La exclusividad constituye un privilegio de que gozan personas individuales o colectivas para hacer lo prohibido a la generalidad.

Por no excluyente se ha de entender que se trata de un derecho compatible con el de otro. Pero al ser exclusivas son sin duda excluyentes”⁶³

Por tanto su alcance “debe entenderse como la posibilidad de que los gobiernos autónomos descentralizados se limiten a colaborar y complementar las acciones del Estado Central, o entre sí, como ocurría

⁶²TRUJILLO VASQUEZ Julio Cesar, Ley No 133, Ediciones de Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ed. PUCE. -VASQUEZ LOPEZ Jorge, “Derecho laboral”; Disponible en: http://www.apuntesjuridicos.com.ec/download/noticias/2980_DOC_p.pdf

⁶³Disponible en: http://www.apuntesjuridicos.com.ec/download/noticias/2980_DOC_p.pdf

por ejemplo cuando las municipalidades entregaban combustible, vehículos o armas a la Policía Nacional para que ellas cumplan su responsabilidad sobre la seguridad pública, pero la titularidad de las competencias en materia de seguridad no se trasladaron en momento alguno a las municipalidades.

El hecho de que el constituyente ha determinado un catálogo de competencias cuya titularidad es exclusiva de los respectivos niveles de gobierno resulta interesante a la hora de asignar responsabilidades sobre su gestión y ejecución”⁶⁴

El Art. 264 de la Constitución atribuye a los Gobiernos municipales una amplia variedad de competencias entre las que constan algunas de las que históricamente han ejercido y se agregan otras como:

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

⁶⁴ GONZÁLEZ MUÑOZ Pablo. NECESIDAD DE REGULAR EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES QUE LABORAN EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DENTRO DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO LOSEP. Universidad Técnica Estatal de Loja. 2013

6. *Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.*

7. *Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.*

8. *Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.*

9. *Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.*

10. *Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.*

11. *Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.*

12. *Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.*

13. *Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.*

14. *Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

*En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.*⁶⁵

⁶⁵ Disponible en: http://www.apuntesjuridicos.com.ec/download/noticias/2980_DOC_p.pdf

Estas competencias al ser exclusivas, obligan a las municipalidades a ejercerlas, atenderlas o prestarlas por si mismas o por su iniciativa procurar la coordinación con otras entidades públicas, consecuentemente, los ciudadanos podrán recurrir directamente con sus reclamos por deficiencias en la cobertura o calidad haciendo uso de la acción de incumplimiento prevista en el Art. 93 de la Constitución.

“Entre las competencias exclusivas de las municipalidades están: La prestación o materialización de servicios públicos de saneamiento y agua potable, solo en forma directa, es decir, a través de sus entidades; casos en los cuales queda vetada la posibilidad de prestación indirecta a través del sector privado, según se desprende del segundo inciso del Art. 318. En relación con lo cual, la vigésimo sexta disposición transitoria prevé que en el plazo de trescientos sesenta días las delegaciones de esos servicios serán auditadas y deja al Estado la definición sobre renegociación o la terminación de los contratos celebrados con empresas privadas. Si se produjera la terminación anticipada de los contratos, deberán acordar la correspondiente indemnización o la empresa podrá demandar al Estado”⁶⁶.

El hecho de que la Constitución prevea un conjunto de competencias asignadas en forma exclusiva a los diferentes niveles de gobierno, contribuirá a hacer efectiva la transferencia de esas competencias en forma obligatoria.

⁶⁶ Constitución de la República del Ecuador. Art. 318. Editorial La Jurídica. Quito. 2010

2.3.7 Que es el Manual Orgánico Funcional y Por Procesos

Constituye un instrumento administrativo que determina la forma como se encuentra la Institución para el cumplimiento de su misión, visión de futuro y objetivos estratégicos.

Esta forma de organización se fundamenta en una gestión por procesos, siendo fundamental el fortalecimiento de la coordinación interna y un ambiente de fluidez de comunicaciones, en procura de otorgar una atención integral y de calidad a los clientes

El manual define y desagrega la estructura organizacional de la Institución, determinando: la misión de cada una de las unidades administrativas, sus relaciones de dependencia y el detalle de las principales funciones.⁶⁷

2.3.7.1 Para qué sirve el Orgánico Funcional y Por Procesos

Para determinar las atribuciones y deberes de los órganos de gobierno y administración, la inclusión de los niveles jerárquicos estrictamente necesarios, de manera que se propicie la fluidez de comunicaciones, la racionalización de procesos y la polifuncionalidad de los colaboradores, en procura de otorgar servicios de calidad a los clientes externos e internos.⁶⁸

2.3.7.2 Objetivo de la Gestión Funcional y Por Procesos:

El objetivo es que se constituya en un instrumento de trabajo para los funcionarios y trabajadores. De modo que con la implantación del Reglamento Orgánico Funcional, se espera estar contribuyendo para la

⁶⁷ <http://ftp.eeq.com.ec/upload/informacionPublica/ManualOrganicoFuncional.pdf> PAG 1
consultado el 29 de Abril del 2015

⁶⁸ <http://ftp.eeq.com.ec/upload/informacionPublica/ManualOrganicoFuncional.pdf> PAG 2
consultado el 29 de Abril del 2015

mejora del sistema de comunicación y la agilidad del proceso decisorio de la institución como son los siguientes:

- a) Conocimiento de los roles públicos en atención a las demandas de la sociedad con criterios eficientes de administración por procesos o productos;
- b) Involucrar la gestión por procesos como modelo sistémico en la organización del trabajo, esto es, interrelacionarlo con los demás sistemas de gestión pública;
- c) Lograr la satisfacción de usuarios, en la entrega de servicios con calidad en la oportunidad y productividad;
- d) Implementar procedimientos de gestión basados en la administración operativa de productos con el correspondiente control, monitoreo y evaluación de resultados;
- e) Adaptar el trabajo al dinamismo propio de la administración y a los cambios permanentes del entorno y de la tecnología; y,
- f) Integrar y mantener equipos de trabajo interdisciplinario, y promover la polifuncionalidad de las actividades, que apunten a profesionalizar los talentos humanos y a la aplicación de políticas y métodos más viables para el manejo del régimen remunerativo, sustentado en la evaluación de resultados.⁶⁹

2.3.7.3 De la Estructura Orgánica

La estructura orgánica y funcional, contempla los siguientes niveles:

- a.** Nivel Legislativo,
- b.** Nivel Ejecutivo,
- c.** Nivel Asesor; y,

⁶⁹ Manual Orgánico Funcional del G.A.D Municipal de Valencia Pag. 18 consultado el 29 de Abril del 2015

d. Nivel Administrativo.

e. El nivel legislativo, corresponde al Consejo Municipal, integrando por los siete concejales y constituido legalmente en sesión.

El nivel ejecutivo estará representado por el Alcalde.

El nivel Asesor, estará integrado por:

a. Las Comisiones Permanentes y Especiales, legalmente designadas por el Consejo o el Alcalde; y,

b. Procurador Síndico Municipal.

La estructura del Nivel Administrativo contempla los siguientes niveles:

a. Directivos; y,

b. Operativo.

El Nivel Directivo estará integrado por.

f. Jefe de Dirección; y,

g. Gerentes de Empresas Municipales

h. El nivel Operativo lo integran las siguientes dependencias:

i. Administrativa,

j. Financiera,

k. Obras Públicas.⁷⁰

⁷⁰ Manual Orgánico Funcional del G.A.D Municipal de Valencia Pag. 19 Consultado el 29 de Abril del 2015.

2.2 Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO;

SECCIÓN PRIMERA

EXPEDIENTE No. 3429

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA;

COMPETENCIA EN PRIMERA INSTANCIA TRIBUNAL-ADMINISTRATIVO - Control acto municipal / ACTO MUNICIPAL - Control jurisdiccional:

Radica en el Tribunal Administrativo la competencia para conocer, en primera instancia, del presente proceso de nulidad, toda vez que el acto administrativo acusado fue proferido por un organismo del orden municipal que no es capital de Departamento y cuyo presupuesto anual ordinario para la vigencia fiscal de 1994, cuando se presentó la demanda, excedía de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000), o a su equivalente la cantidad de ciento treinta y siete millones doscientos mil pesos (\$137.200.000), hechos los reajustes de que trata el Artículo 265 del C.C.A., subrogado por el Artículo 4 del Decreto 597 de 1988.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL - Creación de empleos / PLANTA DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL - Creación / ALCALDE - Facultades constitucionales / CONCEJO MUNICIPAL - Facultades constitucionales

[Ver Decreto Nacional 1421 de 1993](#)

La Constitución de 1991 introdujo en estas materias una clara distinción. Si bien produjo como ya se hizo notar, el precepto contenido en el numeral 3 del Artículo 197 de la derogada Carta, señaló funciones propias al alcalde y estableció en favor de éste la facultad de crear, suprimir o fusionar empleos y de fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, lo que antes estaba atribuido al concejo, en otras palabras, el concejo perdió las facultades de establecer las plantas de personal y la de fijar los salarios, las que ahora corresponden al alcalde, dentro de los señalamientos que previamente y de manera general haya hecho el Concejo en cuanto a organización administrativa, funciones generales de las dependencias, escalas salariales y categorías de empleos y presupuestos para gastos de

personal. Si bien conservó la de determinar la estructura de la administración, las funciones generales de las dependencias, las escalas de remuneración y categorías de cargos, como las de fijar plantas de personal de los organismos de control (Contraloría, Auditoría, Personería), y la del propio Concejo, al no ser objeto estas últimas funciones de regulación en la Constitución. Pues bien, la Constitución Política de Colombia fija la competencia que a los concejos y a los alcaldes corresponde en el Artículo 313 numeral 6, para aquéllos, y en el Artículo 315, numeral 7, para éstos. De acuerdo con las anteriores normas y a las del Código de Régimen Municipal que no las contrarían, como los artículos 288 y 289, inciso segundo, al Concejo Municipal compete determinar las escalas de remuneración de las distintas categorías de los empleos de la Administración Municipal, y determinar las plantas del personal de la contraloría, personería, auditoría, revisoría, donde existan y la del propio Concejo y fijar sus emolumentos. Por su parte, al Alcalde corresponde la determinación de las plantas de personal de su despacho y de sus dependencias, lo que manifiesta en la competencia para crear, suprimir o fusionar los empleos de la Administración Central Municipal, dentro del marco estructural y funcional adoptado previamente por el concejo; así mismo le corresponde fijar los sueldos del personal de la Administración Central Municipal (alcaldía, secretarías departamentos administrativos, oficinas, etc.).

**ADMINISTRACION CENTRAL MUNICIPAL - Supresión de empleos /
ALCALDE - Atribución de supresión de empleos / CONCEJOS
MUNICIPALES - Prohibiciones**

La supresión de cualquier empleo de la Administración Central Municipal, excluidos los del Concejo, de la Contraloría, Auditoría, Revisoría y Personería, compete exclusivamente al Alcalde; y el concejo, si se suprime uno o más cargos de la alcaldía y de sus dependencias, incurre en usurpación de competencia o extralimitación de funciones. Lo mismo sucede si el concejo señala, mediante acuerdo, los salarios o emolumentos correspondientes a cada uno de los empleos de la alcaldía y de sus dependencias, porque como se ha expresado, ello es atribución propia del alcalde, que le ha sido dada por la Constitución.

Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. - Santafé de Bogotá D.C., trece (13) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

Consejero Ponente: *Doctor Juan Alberto Polo Figueroa.*

Referencia: Expediente No. 3429. Actor: Luis Fernando Cote Peña. Autoridades Municipales.

Se decide por la Sala acerca del recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia proferida el 27 de julio de 1995 por el Tribunal Administrativo de Santander que denegó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

1. A iniciativa del Alcalde, el Concejo del Municipio del Socorro (Santander) aprobó un proyecto de acuerdo, que una vez sancionado legalmente, se convirtió en el Acuerdo No. 144 del 5 de diciembre de 1993, "Por medio del cual se reestructura la administración municipal y se fijan asignaciones civiles del personal de empleados y obreros del Municipio del Socorro para la vigencia fiscal de 1994 y se dictan otras disposiciones".

2. En dicho Acuerdo 044, relacionándolo con el proyecto presentado por el alcalde, se suprimieron los siguientes cargos:

a) De la Tesorería Municipal, los cargos de contador general, auxiliar administrativo I, auxiliar administrativo II, auxiliar mecanógrafo I y auxiliar mecanógrafo II;

b) De la Oficina de Control Interno, los cargos de jefe control interno, secretaria y asistente del jefe de control interno;

c) De la Oficina de Planeación Municipal, el cargo de director banco de proyectos;

d) De la Secretaría de Obras Públicas, el cargo de auxiliar general de la oficina;

e) De la Umata los cargos de director, cuatro (4) tecnólogos agropecuarios, secretaria, profesional, director homólogo proyecto Bertrand Russell y homólogo senior.

Además, en dicho acuerdo se fijaron los salarios para los funcionarios del Concejo Municipal, de la Personería Municipal, de la Alcaldía Municipal de la Tesorería Municipal, de la Personería Municipal de las Secretarías de Gobierno y Obras Públicas, de la Oficina de Planeación Municipal, de Circulación y Tránsito, de la Oficina de Cuencas Hidrográficas y de Instrucción Pública, al igual que el jornal diario de los obreros que ocupe el Municipio.

Así mismo, se señaló el valor de los viáticos diarios para concejales, alcaldes, tesorero, personero, secretario de obras públicas, secretario de planeación, inspector de tránsito y transporte, inspector de policía, secretario general de la alcaldía, asesor jurídico del concejo, asesor jurídico del municipio y para los demás funcionarios del Municipio.

3. El abogado *Luis Fernando Cote Peña* en ejercicio de la acción pública de nulidad, demandó la nulidad del Acuerdo número 044, por violación de los artículos 313 numeral 6º y 315 numerales 1º y 7º de la Constitución, a cuyo efecto aduce que corresponde a los concejos municipales, a iniciativa del alcalde, crear las distintas dependencias de la Administración Municipal, asignando a cada una de las funciones generales como también determinan las distintas categorías de empleos, con los grados pertinentes, y fijar las respectivas escalas de remuneración. Al alcalde, de otra parte, le compete fijar las funciones especiales de los empleados, sus calidades y requisitos mínimos y "sobre todo, los emolumentos", obviamente, conforme a los acuerdos municipales que el concejo expida.

De lo anterior deduce el demandante que el concejo municipal "al suprimir cargos de la administración municipal y fijar los emolumentos de los empleados del municipio", mediante el Acuerdo número 044 del 5 de diciembre de 1993, violó el Artículo 313 de la Constitución, por extralimitación en sus funciones, y el Artículo 315 *ibídem*, por intromisión en la órbita funcional del alcalde.

EL FALLO IMPUGNADO

Mediante sentencia del 27 de junio de 1995, el Tribunal Administrativo de Santander denegó las pretensiones de la demanda.

Para adoptar esta decisión, el *a quo*, con vista en el numeral 6º del Artículo 313 y en los numerales 4º y 7º del Artículo 315 de la Constitución, estimó que no existía confusión sobre las competencias que en dicha materia señala la Carta a los concejos municipales y a los alcaldes, pues mientras a aquél compete determinar la estructura de la administración, lo cual implica la determinación de las diferentes dependencias de la administración, con indicación de las funciones de cada una, al alcalde le corresponde crear cargos, suprimirlos y fusionarlos, como también fijar a cada uno de los empleos sus funciones específicas y fijar la correspondiente asignación.

Sin embargo, como lo puntualiza la agente del Ministerio Público, al término "reestructurar" utilizado en el Acuerdo 044 de 1993, según el Diccionario de la Lengua Española comprende la posibilidad no sólo de la supresión sino por igual, de la fusión, e inclusive, la creación de nuevas dependencias. Además, la facultad general asignada a los Consejos no implica limitación al ejercicio de las atribuciones específicas que la Constitución señala a los alcaldes por la Constitución, puesto que éstos con ejecución a los acuerdos correspondientes pueden crear cargos, suprimirlos o fusionarlos, y señalar a cada uno de sus empleados las funciones específicas que les corresponda realizar.

En consecuencia, "el bien el concejo con el acuerdo, dispuso la suspensión de los cargos ya relacionados, en modo alguno puede decirse que cumplió dicha atribución usurpando la competencia que en el mismo sentido le está atribuida al alcalde. En lo que respecta a la remuneración fijada en el acuerdo es incuestionable que no está desconociendo las normas constitucionales. "Esta facultad sin importar el término empleado en los numerales 6º del Artículo 315 de la C. N. determinar las escalas de remuneración y 7º del Artículo 315 "fijar sus emolumentos" corresponde también a los concejos y a los alcaldes. En este último caso se cumplió con sujeción "a los acuerdos correspondientes" sin que de manera alguna haya usurpado competencia de éste último".

De lo anterior infiere el *a quo* los preceptos constitucionales invocados no fueron violados por el Concejo Municipal del Socorro, pues éste se limitó al ejercicio de la atribución conferida por la Carta, sin usurpar la prerrogativa que dicho ordenamiento otorga a los Alcaldes Municipales.

FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACION

Para el impugnante salta de bulto que el Acuerdo 044 del 5 de diciembre de 1993, expedido por el Concejo Municipal del Socorro, está viciado de nulidad por usurpación de funciones que son propias de los alcaldes, con desconocimiento del principio de las competencias funcionales que regula nuestra vida jurídica nacional.

Censura que el Tribunal en un lacónico fallo, "acepta prácticamente que al concejo municipal y al alcalde, en últimas, les corresponden similares funciones, lo cual contradice el espíritu y texto de los preceptos constitucionales".

Para el impugnante, fallos como éste constituyen grave antecedente jurisprudencial, por cuanto puede desatar un caos en el adecuado funcionamiento de órganos que, antes que invadir sus espacios funcionales la Constitución Política los ha llamado a convertirse colaboradores los unos de los otros, pero dentro del adecuado ejercicio funcional que se le atribuye.

Por lo anterior, y por considerar que es manifiesta la violación de los Artículos 313 numeral 6 y 315 numerales 1 y 7 de la Constitución, solicita la revocación de la sentencia de primera instancia declarando la nulidad del acto demandado.

ALEGACIONES Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Las partes no alegaron de conclusión.

El señor Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, en su concepto considera que es claro que la atribución dada a los concejos municipales por el numeral 6 del Artículo 313 de la Carta, para determinar la estructura de la Administración Municipal y las funciones de sus dependencias; y para señalar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, es una competencia general, que le permite crear las distintas "dependencias" de la Administración Municipal (secretarías, departamentos administrativos, unidades), asignándoles las funciones de cada una. Así mismo, le permite determinar las distintas "categorías" de empleo (nivel directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico administrativo, operarios, etc.) y, dentro de esas categorías los grados pertinentes, "fijando indudablemente para esas categorías y grados a las respectivas escalas de remuneración". En cambio, la competencia atribuida a los alcaldes por el numeral 7 del Artículo 315 de la Constitución es una competencia restringida, a lo que de manera general haya acordado el Concejo, en virtud de la cual se ocupa de crear, suprimir o fusionar los "empleos" de sus dependencias y de "fijar sus emolumentos", atribución que consigna, igualmente, el Artículo 91, literal d) numeral 4 de la Ley 136 de 1994.

Al resaltar los términos estructura, categorías, dependencias, empleos y fijar sus emolumentos, se busca diferenciar lo general de lo particular. Es así como la estructura administrativa es diferente de la planta de cargos a través de la cual ésta se materializa; la estructura, se refiere a las unidades administrativas, a las dependencias o a los órganos en abstracto; los cargos y los empleos son instrumentos a través de los cuales se pone a funcionar la estructura.

De la misma manera no es igual determinar la categoría y grado de remuneración de un cargo que fijar sus emolumentos.

El Acuerdo 044 del 5 de noviembre de 1993, aunque dice reestructurar la Administración, no creó en forma general dependencia alguna de la Administración Municipal, ni asignó funciones a las ya existentes, ni determinó algún tipo de categoría de empleo, ni grados de remuneración; se limitó a indicar los sueldos correspondientes a los cargos de todas las dependencias, salvo la oficina de control interno y de la Umata, las cuales desaparecen y que sería lo único que pudiera llamarse reestructuración. En otros términos se suprimen otros cargos y se asignan sueldos en la Administración Municipal fuera del contexto de una verdadera reestructuración administrativa, por lo cual el concejo se excedió en sus funciones.

Con base en lo considerado conceptúa que el Acuerdo 044 expedido por el Concejo Municipal del Socorro viola normas de carácter superior, esto es, los artículos 313 y 315 de la Constitución y por lo tanto, en

aras de mantener incólume el ordenamiento jurídico, comparte las pretensiones del actor.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Por auto del dos (2) de febrero pasado, llegada la oportunidad procesal para decidir, la Sala dispuso allegar certificación donde constase el monto del presupuesto anual ordinario del Municipio del Socorro para la vigencia fiscal de 1994, habida consideración de que dicho municipio no es capital de departamento, y tal información se hacía imprescindible para poder determinar si el proceso era de única o de dos instancias.

Al proceso se trajo, entonces, una certificación expedida por el Secretario General de la Alcaldía del Socorro, conforme a la cual "el monto del presupuesto anual ordinario del Municipio del Socorro para la vigencia fiscal de 1994 fue la suma de \$1.434.359.022". Este monto radica en el Tribunal Administrativo la competencia para conocer, en primera instancia, del presente proceso de nulidad, toda vez que el acto administrativo acusado fue proferido por un organismo del orden municipal que no es capital del departamento y cuyo presupuesto anual ordinarios para la vigencia fiscal de 1994, cuando se presentó la demanda, excedía de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) o a su equivalente, la cantidad de ciento treinta y siete millones doscientos mil pesos (\$137.200.000), hechos los reajustes de que trata el Artículo 265 del C.C.A., subrogado por el Artículo 4º del Decreto 597 de 1988.

2. La cuestión litigiosa entraña, en esencia, examinar y delimitar las competencias del concejo y del alcalde, en materia de organización, de empleos y salarios, en el municipio, pues pareciera que para el Tribunal que profirió el fallo impugnado, las facultades respectivas corresponden "a los concejos y a los alcaldes" sin distinción alguna.

Según la Constitución anterior, al concejo correspondía como atribución, conforme al Artículo 197 numeral 6º, "Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos". Este precepto fue reproducido en el numeral 6 del Artículo 113 de la Constitución de 1991.

Para el alcalde, la misma Constitución no preveía funciones específicas, por lo cual la ley radicó en el concejo todas las facultades normativas relativas al régimen personal.

En efecto, los artículos 288 y 289 del Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986) asignaban al concejo municipal las siguientes funciones:

¿Adoptar, a iniciativa del alcalde, "la nomenclatura y clasificación de los empleos de la alcaldía, secretarías y de sus oficinas y dependencias y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos", funciones éstas que también debía cumplir "respecto de los empleados de la contraloría, auditorías, revisorías, personerías y tesorerías" (Artículo 288), pero sin la iniciativa del alcalde.

Para, todos los efectos ha de tenerse presente que la "tesorería" es ahora una dependencia de la alcaldía y que los tesoreros ya no son elegidos por el concejo sino que son de libre nombramiento del alcalde, de conformidad con los artículos 24 de la Ley 78 de 1986 y 1º de la Ley 53 de 1990.

Expedir normas "sobre nomenclatura, clasificación y remuneración de empleos" (Artículo 299 inc. 3º), a la manera de acuerdos marco, a los cuales debía sujetarse el propio Concejo.

Determinar a iniciativa del alcalde, *"las plantas de personal de las alcaldías, secretarías y de sus oficinas o dependencias"* (Artículo 289 inc.1º). Así mismo, *"La creación, supresión y fusión de empleos de las contralorías, auditorías, revisorías, personerías, y tesorerías también corresponde a los concejos"* (Artículo 289 inc. 2º)⁷¹

"Por contraposición, al alcalde sólo se le confería la facultad de *"Nombrar y remover los empleados de su oficina"* y *"Dictar los actos necesarios para la administración de personal que preste sus servicios en el municipio de conformidad con el Artículo 294 de éste Código"* (Artículo 132 numerales 7 y 8). Es decir, al alcalde correspondían sólo facultades de ejecución, relativas a la expedición de actos relacionados con el nombramiento, remoción y creación de situaciones administrativas (licencias, permisos, comisiones, suspensiones, vacaciones, etc.) del personal que prestaba sus servicios en la administración central de los municipios (Artículo 29).

Frente a este marco normativo la Constitución de 1991 introdujo en estas materias una clara distinción. Si bien reprodujo, como ya se hizo notar, el precepto contenido en el numeral 3º del Artículo 197 de la derogada Carta, señaló funciones propias al alcalde y estableció en favor de éste la facultad de crear, suprimir o fusionar empleos y de fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, lo que antes estaba atribuido al concejo. En otras palabras, el concejo perdió la facultad de establecer las plantas de personal; y la de fijar los salarios, la que ahora corresponde al alcalde, dentro de los señalamientos que previamente y de manera general haya hecho el concejo en cuanto a organización administrativa, funciones generales de las dependencias, escalas salariales y categorías de empleos y presupuestos para gastos

⁷¹ Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4319>

de personal. Si bien, conservó la de determinar la estructura de la administración, las funciones generales de las dependencias, las escalas de remuneración y categorías de cargos (Artículo 316 - 6 C.P.), como las de fijar las plantas de personal de los organismos de control (contraloría, auditoría, revisoría, personería) y la del propio concejo (Artículo 289, inc. 2 C.R.M.), al no ser objeto estas últimas funciones de regulación en la Constitución.

Se infiere de lo expuesto que las normas legales referidas son contrarias a la delimitación de competencias que consagra la Constitución vigente. Por consiguiente, deben considerarse insubsistentes, de conformidad con el inciso segundo del Artículo 9º de la Ley 153 de 1887, según el cual "Toda disposición anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra y a su espíritu, se desechará como insubsistente".

Aunque inaplicable al *sub lite*, la Ley 136 de 1994 hace eco a la distinción que establece la Constitución, especialmente cuando señala las funciones del alcalde, en relación con la administración municipal, Artículo 91, literal B, numerales 3 y 4, lo cual avala la interpretación que se hace de las normas constitucionales vigentes sobre la materia.

Pues bien, la Constitución Política de Colombia fija la competencia que a los concejos y a los alcaldes corresponde, en el Artículo 313 numeral 6, para aquéllos, y en el Artículo 315, numeral 7, para éstos.

Dicen las normas:

"Artículo 313 *Corresponde a los concejos:*

(...)

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos..."

(...)"

"Artículo 315. *Son atribuciones del alcalde:*

(...)

7. Crear, suprimir, o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado".

De acuerdo con las anteriores normas y de las del Código de Régimen Municipal que no las contraríen, como los artículos 288 y 289, inciso segundo, al Concejo Municipal compete determinar las escalas de remuneración de las distintas categorías de los empleos de la Administración Municipal, y determinar las plantas de personal de la contraloría, personería, auditoría, revisoría, donde existan y la del propio concejo, y fijar sus emolumentos.

Por su parte, al alcalde corresponde la determinación de las plantas de personal de su despacho de sus dependencias, lo que se manifiesta en la competencia para crear, suprimir o fusionar los empleos de la Administración Central Municipal, dentro del marco estructural y funcional adoptado previamente por el concejo; así mismo, le corresponde fijar los sueldos del personal de la Administración Central Municipal (alcaldía, secretarías, departamentos administrativos, oficinas, etc.).

Precisando más, debe decirse que el Concejo, al determinar la estructura de la Administración central Municipal puede, por ejemplo, señalar cuántas y cuáles secretarías debe tener la Administración, y al elaborar el presupuesto de rentas y gastos asignar en lo que a gastos de personal se refiere, las partidas globales que a cada una de esas secretarías corresponden. Pero la determinación de la planta del personal de cada una de ellas y la fijación de los emolumentos o salarios de los funcionarios, corresponde al alcalde, quien, al hacerlo, no podrá exceder, por concepto de sueldos, el monto total de ese renglón fijado por el concejo en el respectivo presupuesto.

Es esta una distribución de competencias, que deslindando con precisión las atribuciones del concejo y las facultades del alcalde en materia de personal, señala un marco definido de actuación para los respectivos órganos, cuyo desconocimiento origina violación de los preceptos superiores que lo delimitan, por desajuste con la regla de fondo a la cual debe sujetarse la respectiva actuación administrativa. En efecto, de los artículos 6 y 121 de la nueva Constitución emerge el principio, según el cual, a diferencia de los particulares que pueden hacer todo aquello que no les está prohibido, los funcionarios públicos y las entidades de esta naturaleza sólo pueden ejecutar aquello que expresamente les está mandado.

De este modo, la supresión de cualquier empleo de la Administración Central Municipal, excluidos los del concejo, de la Contraloría, Auditoría, Revisoría, y Personería, compete exclusivamente al alcalde; y el concejo, si se suprime uno o más cargos de la Alcaldía y sus dependencias, incurre en insurpación de competencia o extralimitación de funciones.

Lo mismo sucede si el concejo señala, mediante acuerdo, los salarios o emolumentos correspondientes a cada uno de los empleos de la alcaldía y sus dependencias, porque como se ha expresado, ello es atribución propia del alcalde, que le ha sido dada por la Constitución.

2. Al desagregar los contenidos del Acuerdo 044 en examen, se establece lo siguiente:

a) Fija la estructura organizativa del municipio: Concejo Municipal, Alcaldía Municipal, Tesorería Municipal, Personería Municipal, Secretaría de Gobierno, Planeación Municipal, Secretaría de Obras Públicas, Circulación y Tránsito, Cuencas Hidrográficas e Instrucción Pública;

b) Suprime la Oficina de Control Interno y la Umata; y los empleos de las mismas;

c) Fija la planta de personal del concejo municipal, los salarios de sus funcionarios y los viáticos a que tienen derecho los concejales y el asesor jurídico del concejo;

d) Fija la planta de personal de la personería municipal, los sueldos de sus funcionarios y los viáticos del personero;

e) Fija la planta de personal de las dependencias administrativas que integran la Alcaldía Municipal (despacho del alcalde, tesorería, secretaría de gobierno, planeación municipal, secretaría de obras públicas, circulación y tránsito, cuencas hidrográficas e instrucción pública), los salarios de sus funcionarios y los viáticos para el alcalde, tesorero, secretarios, inspector de policía, asesor jurídico del municipio, como también los jornales diarios para los obreros del municipio;

f) Suprime los empleos o cargos de contador general, auxiliar administrativos I y II y auxiliares mecanógrafos I y II de la Tesorería Municipal; de director del Banco de Proyectos de la Oficina de Planeación Municipal y de auxiliar general de oficina I de la Secretaría de Obras Públicas supresiones que no se propusieron en el proyecto de acuerdo presentado por el alcalde al concejo, es decir, no fueron de las iniciativas de este último.

De los anteriores contenidos es perceptible que los señalados por los literales a), b), c), y d) encuadran, según los lineamientos conceptuales antes expresados, dentro de la competencia del Concejo Municipal del Socorro.

No sucede igual con los distinguidos con los literales e) y f), cuya competencia es privativa del alcalde municipal. Así las cosas, al expedir el Concejo Municipal del Socorro el Acuerdo No. 044 de 1993 y

fijar, como lo hizo, la planta de personal entendiendo por tal la integrada por sus funcionarios de las dependencias administrativas que conforman la Alcaldía Municipal: fijar los salarios de los funcionarios y los viáticos para el alcalde, tesorero, secretarios, inspector de policía, asesor jurídico del municipio, así como los jornales para los obreros, y suprimir empleos de dependencias de la Alcaldía, se atribuye una competencia de la cual carece, con violación de las normas constitucionales invocadas por el actor.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, de acuerdo con la Agencia del Ministerio Público, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley;

FALLA:

REVOCASE la sentencia apelada de fecha 27 de junio de 1995 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander y en su lugar.

1º. DECLARASE la nulidad del Acuerdo No. 044 del 5 de diciembre de 1993, expedido por el Concejo Municipal del Socorro (Santander), para la vigencia fiscal de 1994, en cuanto: a) En el Artículo 1º fija asignaciones civiles para empleados y obreros del municipio, con excepción de las correspondientes al Concejo y Personero Municipal; b) En el Artículo 1º suprime los cargos de contador general, auxiliares administrativos I y II y auxiliares mecanógrafos I y II, de la Tesorería Municipal; del director del Banco de Proyectos, de Planeación Municipal y de auxiliar general de oficina, de la Secretaría de Obras Públicas; c) En el Artículo 2º fija el jornal diario para los obreros que ocupen el municipio; y d) En el Artículo 3º fija viáticos diarios para el alcalde, tesorero, personero, secretario de obras públicas, secretario de planeación, inspector de tránsito y transporte, inspector de policía, secretario general de la alcaldía y asesor jurídico del municipio.

2º. DENIEGANSE las demás pretensiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese y en firme de esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el día trece (13) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

*Ernesto Rafael Ariza Muñoz, Presidente; Juan Alberto Polo Figueroa, Libardo Rodríguez Rodríguez, Manuel S. Urueta Ayola*⁷².

⁷² Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4319>

Comentario:

De acuerdo al análisis de la jurisprudencia mencionada nos podemos dar cuenta de que no existe confusión en las atribuciones que tiene el Órgano Legislativo frente al Ejecutivo sobre la estructura Municipal, por lo que se negó las pretensiones de la demanda ya que la constitución de Colombia es clara y precisa en las atribuciones de determinar la estructura de la administración potestad que le otorga al Concejo, sin desconocer que toda decisión tomada debe ser comunicada al Alcalde, ya que solo pueden ejecutar aquello que expresamente les está mandado. Al no existir en la Carta Magna del Ecuador las atribuciones específicas del Concejo y el Alcalde en lo que respecta a la dicotomía que existe entre la Ley de Servicio Público y la Normativa Municipal, es necesario plantear una reforma ya que no existe un orden jerárquico al cual acogerse, y crea confusión en las atribuciones que se les otorga.

2.3 Legislación**2.3.1. Constitución de la República del Ecuador 2008****TITULO V****“ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO”****Capítulo Primero****Principios Generales**

“Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional”.

“Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”⁷³

“Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”.

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

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

“Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”⁷⁴

Capítulo Segundo

Organización del Territorio

“Art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales”⁷⁵

⁷³ Disponible en: <http://www.abogadosdecuador.com/constitucion-tituloV.htm>

⁷⁴ Disponible en: <http://www.abogadosdecuador.com/constitucion-tituloV.htm>

⁷⁵ Disponible en: <http://www.abogadosdecuador.com/constitucion-tituloV.htm>

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

“Art. 243.- Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley”⁷⁶.

“Art. 244.- Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones”⁷⁷.

Art. 245.- La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional.⁷⁸

La Asamblea Nacional aprobará en un plazo máximo de ciento veinte días el proyecto de ley, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado. Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

⁷⁶ Ibídem

⁷⁷ Constitución de la República del Ecuador 2008; Tribunal Supremo Electoral; Art. 244

⁷⁸ Constitución de la República del Ecuador 2008; Tribunal Supremo Electoral; Art. 245

El proyecto de estatuto será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su conformidad con la Constitución. El dictamen correspondiente se emitirá en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, y en caso de no emitirse dentro de éste se entenderá que el dictamen es favorable.

Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional.

Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.

Art. 246.- El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá. Las reformas al estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido y requerirán de dictamen favorable de la Corte Constitucional.⁷⁹

Art. 247.- El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano.⁸⁰

Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que

⁷⁹ Disponible en: <http://www.abogadosdecuador.com/constitucion-tituloV.htm>

⁸⁰ Constitución de la República del Ecuador 2008; Tribunal Supremo Electoral; Art. 247

contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.

Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.

El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.

Art. 248.- Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquia súburbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas comunidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.⁸¹

Art. 249.- Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos⁸².

Art. 250.- El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*.⁸³

⁸¹ Constitución de la República del Ecuador 2008; Tribunal Supremo Electoral; Art. 248

⁸² Disponible en: <http://www.abogadosdecuador.com/constitucion-tituloV.htm>

⁸³ Constitución de la República del Ecuador 2008; Tribunal Supremo Electoral; Art. 250

Capítulo Tercero

Gobiernos Autónomos Descentralizados y Regímenes Especiales

Art. 251.- Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador.⁸⁴

Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea.

Art. 252.- Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una vice prefecta o vice prefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley⁸⁵.

La prefecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la vice prefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto.

Art. 253.- Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejales y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo

⁸⁴ Constitución de la República del Ecuador 2008; Tribunal Supremo Electoral; Art. 251

⁸⁵ Ibídem

estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.⁸⁶

Art. 254.- Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente.⁸⁷

Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.

Art. 255.- Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley.⁸⁸

Art. 256.- Quienes ejerzan la gobernación territorial y las alcaldías metropolitanas, serán miembros de un gabinete territorial de consulta que será convocado por la Presidencia de la República de manera periódica.⁸⁹

Art. 257.- En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afro ecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales

⁸⁶ Disponible en: <http://www.abogadosdecuador.com/constitucion-tituloV.htm>

⁸⁷ Ibídem

⁸⁸ Ibídem

⁸⁹ Ibídem

indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones⁹⁰.

Art. 258.- La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine⁹¹.

“Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley”.

Dicho Consejo de Gobierno tendrá a su cargo la planificación, manejo de los recursos y organización de las actividades que se realicen en la provincia. La ley definirá el organismo que actuará en calidad de secretaría técnica.

Para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente. En materia de ordenamiento territorial, el Consejo de Gobierno dictará las políticas en coordinación con los municipios y juntas parroquiales, quienes las ejecutarán.

Las personas residentes permanentes afectadas por la limitación de los derechos tendrán acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables.

“Art. 259.- Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado central y los gobiernos autónomos

⁹⁰ Disponible en: <http://www.abogadosdecuador.com/constitucion-tituloV.htm>

⁹¹ Disponible en: <http://www.abogadosdecuador.com/constitucion-tituloV.htm>

descentralizados adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía.”⁹²

“Es decir la principal norma jurídica como es la Constitución nos indica que hay un conjunto de principios jurídicos en los cuales debe basar su actuación la administración pública del país”⁹³

2.3.2 CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN 2014

Artículo 56.- Concejo Municipal.- “El Concejo Municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente; y, por los concejales o concejalas elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral, Por lo tanto en la elección de los concejales o concejalas se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley”⁹⁴

Artículo 57.- Atribuciones del Concejo Municipal.- Al Concejo Municipal le corresponde:

- a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones;
- b) Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor;
- c) Crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute;

⁹² Constitución de la República del Ecuador 2008; Tribunal Supremo Electoral; Art.259

⁹³ Disponible en: <http://www.abogadosdecuador.com/constitucion-tituloV.htm>

⁹⁴ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Art. 56. La Jurídica. Quito. 2010

- d) Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares;
- e) Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de los mismos;
- f) Conocer la estructura orgánica funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal;
- g) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado municipal, que deberá guardar concordancia con el plan cantonal de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;
- h) Aprobar a pedido del alcalde o alcaldesa traspasos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten;
- i) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en el monto y de acuerdo con los requisitos y disposiciones previstos en la Constitución, la ley y las ordenanzas que se emitan para el efecto;
- j) Aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta, para la gestión de servicios de su competencia u obras públicas cantonales, según las disposiciones de la Constitución y la ley. La gestión de los recursos hídricos será exclusivamente pública y comunitaria de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales;

- k) Conocer el plan operativo y presupuesto de las empresas públicas y mixtas del gobierno autónomo descentralizado municipal, aprobado por el respectivo directorio de la empresa, y consolidarlo en el presupuesto general del gobierno municipal;
- l) Conocer las declaraciones de utilidad pública o de interés social de los bienes materia de expropiación, resueltos por el alcalde, conforme la ley;
- m) Fiscalizar la gestión del alcalde o alcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo al presente Código;
- n) Destituir, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, al alcalde o alcaldesa, al vicealcalde o vicealcaldesa o concejales o concejalas que hubieren incurrido en una de las causales previstas en este Código, garantizando el debido proceso;
- o) Elegir de entre sus miembros al vicealcalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal;
- p) Designar, de fuera de su seno, al secretario o secretaria del concejo, de la terna presentada por el alcalde o alcaldesa;
- q) Decidir la participación en mancomunidades o consorcios;
- r) Conformar las comisiones permanentes, especiales y técnicas que sean necesarias, respetando la proporcionalidad de la representación política y poblacional urbana y rural existente en su seno, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el alcalde o alcaldesa;
- s) Conceder licencias a sus miembros, que acumulados, no sobrepasen sesenta días. En el caso de enfermedades catastróficas o calamidad doméstica debidamente justificada, podrá prorrogar este plazo;
- t) Conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del alcalde o alcaldesa;

- u) Designar, cuando corresponda, sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiados;
- v) Crear, suprimir y fusionar parroquias urbanas y rurales, cambiar sus nombres y determinar sus linderos en el territorio cantonal. Por motivos de conservación ambiental, del patrimonio tangible e intangible y para garantizar la unidad y la supervivencia de pueblos y nacionalidades indígenas, los concejos cantonales podrán constituir parroquias rurales con un número menor de habitantes del previsto en este Código;
- w) Expedir la ordenanza de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas y legales por las cuales deban regirse en el cantón la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios y de sus instalaciones;
- x) Regular y controlar, mediante la normativa cantonal correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra;
- y) Reglamentar los sistemas mediante los cuales ha de efectuarse la recaudación e inversión de las rentas municipales;
- z) Regular mediante ordenanza la delimitación de los barrios y parroquias urbanas tomando en cuenta la configuración territorial, identidad, historia, necesidades urbanísticas y administrativas y la aplicación del principio de equidad interbarrial;
- aa) Emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de su jurisdicción, de acuerdo con las leyes sobre la materia;
- bb) Instituir el sistema cantonal de protección integral para los grupos de atención prioritaria; y,
- cc) Las demás previstas en la Ley.⁹⁵

⁹⁵Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Art. 57. La Jurídica. Quito. 2010; Disponible en: <http://es.slideshare.net/CynthiaCepedaJarrin/cootad-110607102739phpapp0211-9531975>

2.3.3 LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO 2010

TÍTULO V

DE LA ADMINISTRACIÓN TÉCNICA DEL TALENTO HUMANO

CAPÍTULO 1

SISTEMA INTEGRADO DE DESARROLLO DEL TALENTO HUMANO DEL SECTOR PÚBLICO

“Art. 56.- De la planificación institucional del talento humano.- Las Unidades de Administración del Talento Humano estructurarán, elaborarán y presentarán la planificación del talento humano, en función de los planes, programas, proyectos y procesos a ser ejecutados”.

“Las Unidades de Administración del Talento Humano de las Entidades del Sector Público, enviarán al Ministerio de Relaciones Laborales, la planificación institucional del talento humano para el año siguiente para su aprobación, la cual se presentará treinta días posteriores a la expedición de las Directrices Presupuestarias para la Proforma Presupuestaria del año correspondiente”⁹⁶.

Esta norma no se aplicará a los miembros activos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas y a las entidades sujetas al ámbito de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, obligatoriamente tendrán su propia planificación anual del talento humano, la que será sometida a su respectivo órgano legislativo.

⁹⁶ Disponible en: <http://educaciondecualidad.ec/ley-de-servicio-p%C3%BAblilcolosep/ley-org%C3%A1nica-de-servicio-p%C3%BAblico-losep.html>

2.4 Derecho Comparado

2.4.1 Perú

CAPÍTULO I

DEL ALCALDE

ARTÍCULO 16°.- *“Son atribuciones del Alcalde además de lo referido en el Art. 20° de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 lo siguiente:*

- *a. Asistir al Izamiento del Pabellón Nacional que se realiza todos los domingos en la Plaza de Armas del Distrito de acuerdo al rol de asistencia.*
- *b. Asistir con carácter obligatorio en las actividades protocolares como son: Aniversario de la Creación Política del Distrito, Aniversario de la Independencia del Perú, y otros.*
- *c. Asistir con carácter obligatorio a todas las sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes.⁹⁷*

ARTÍCULO 17°.- *El Alcalde es el representante legal de la Municipalidad y su máxima autoridad administrativa; le corresponde ejercer las funciones ejecutivas del Gobierno Local. Sus atribuciones, funciones y preeminencias son las que establecen la Constitución, la Ley y las demás leyes y normas legales concordantes con ellas.⁹⁸*

⁹⁷Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos88/reglamento-interno-delconcejo-municipal/reglamento-interno-del-concejo-municipal.shtml>

⁹⁸Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos88/reglamento-interno-delconcejo-municipal/reglamento-interno-del-concejo-municipal.shtml>

ARTÍCULO 18°.- El Alcalde puede delegar sus atribuciones políticas en un regidor hábil y las administrativas en el Gerente Municipal.⁹⁹

ARTÍCULO 19°.- No pueden ser materia de delegación permanente de facultades, las siguientes atribuciones del Alcalde:

a) Convocar, presidir y dar por concluidas las sesiones de Concejo.

B) EJECUTAR LOS ACUERDOS DE CONCEJO MUNICIPAL, BAJO RESPONSABILIDAD.

c) Promulgar las Ordenanzas y disponer su publicación.

d) Dirigir la formulación y someter a aprobación del concejo el Plan Integral de desarrollo Sostenible Local y el programa de Inversiones concertado con la sociedad civil y dirigir su ejecución.

e) Aprobar el Presupuesto Municipal, en caso de que el concejo municipal no lo apruebe.

f) Defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad y los vecinos.

g) Celebrar actos y contratos y convenios necesarios para el ejercicio de sus funciones.

h) Dictar Decretos y Resoluciones.

i) Presentar al Concejo, el Proyecto de Presupuesto Anual, la Memoria de Gestión y la Cuenta General del Ejercicio fenecido.

j) Proponer al concejo municipal la creación, modificación, supresión o exoneración de contribuciones, tasas, arbitrios, derechos y licencias.

k) Nombrar, cesar y sancionar a los funcionarios y servidores municipales.

l) Otras, que la ley prohíba su delegación.

⁹⁹Ibídem

ARTÍCULO 20°.- *El Alcalde, en su condición de Presidente del Concejo Municipal del distrito de....., tiene las siguientes atribuciones y obligaciones:*

- *a) Las establecidas en el Artículo 20° de la Ley Orgánica de Municipalidades.*
- *b) Convoca, preside y da por concluidas las Sesiones del Concejo Municipal.*
- *c) Propone proyectos de ordenanzas y acuerdos elaborados por la función ejecutiva del Gobierno Local.*
- *d) Formula su voto dirimente en caso de empate.*
- *e) Tramita las solicitudes de información que formulan las Comisiones del Concejo, sí como aquellas que efectúen los Regidores”¹⁰⁰*
- *f) Tiene a su cargo la dirección de los debates y la prerrogativa de exigir a los Regidores que se conduzcan con respeto y buenas maneras durante las sesiones.*
- *g) Concede el uso de la palabra en los términos reglamentarios.*
- *h) Exige a los Regidores que no se desvíen de la cuestión materia de debate ni vuelvan a tratar sobre un debate que haya concluido. Pudiendo suspender el uso de la palabra al Regidor que persista en esta actitud.*
- *i) Exige el retiro de frases ofensivas proferidas contra los miembros del Concejo Municipal, contra los funcionarios y demás personas; proponiendo de ser necesario, las sanciones reglamentarias.*
- *k) Ordena el desalojo de la Sala de Sesiones de personas extrañas a la sesión, cuya presencia perturbe el normal desarrollo de la misma.*
- *l) Ordena el desalojo de la Sala de Sesiones cuando se produzcan desórdenes, sin perjuicio de la responsabilidad de los infractores.*

¹⁰⁰Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos88/reglamento-interno-delconcejo-municipal/reglamento-interno-del-concejo-municipal.shtml>

- *m) Suspende la Sesión hasta que se restablezca el orden en la Sala, y convocar a los regidores para armonizar criterios sobre el normal desarrollo de las sesiones.*
- *n) Dispone la publicación de los de los nombres de los Regidores que no asisten puntualmente a las sesiones.*

CAPÍTULO II

DEL PRIMER REGIDOR

“ARTÍCULO 21°.- El primer regidor es el regidor hábil que sigue al Alcalde en su propia lista electoral”.

“ARTÍCULO 22°.- Corresponde al primer regidor asumir la Alcaldía cuando se produce la vacancia de ésta por las causas previstas en la Ley”¹⁰¹

“ARTÍCULO 23°.- El primer regidor reemplaza automáticamente al Alcalde en caso de suspensión de acuerdo al Artículo 25° de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972. Si el primer regidor tuviese impedimento temporal durante la encargatura, el cargo lo asumirá el Regidor hábil que siga en su lista electoral”¹⁰²

¹⁰¹ Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos88/reglamento-interno-delconcejo-municipal/reglamento-interno-del-concejo-municipal.shtml>

¹⁰² Ley Orgánica de Municipalidades. Art. 23. República del Perú. 2003

2.4.2 Colombia

CAPÍTULO III

DEL RÉGIMEN MUNICIPAL

Artículo 313.- Corresponde a los concejos:

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

Artículo 315.- Son atribuciones del alcalde:

7. Crear, suprimir, o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.¹⁰³

Ley Orgánica de Régimen Municipal de Colombia 2012

CAPÍTULO II

De las Atribuciones de los Órganos del Gobierno Local

SECCIÓN PRIMERA

Art. 74.- Corresponde al Alcalde, como jefe de la rama ejecutiva del Municipio, las funciones siguientes:

¹⁰³Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4319>

5. Ejercer la máxima autoridad en materia de administración de personal y, en tal carácter, nombrarlo, removerlo o destituirlo conforme a los procedimientos establecidos, con excepción del personal asignado a la Cámara, Secretaria y Sindicato Municipal, cuya administración corresponde al Concejo o cabildo, a proposición de los respectivos titulares

Art. 76.- Son facultades de los Concejos y Cabildos:

5. Aprobar el Plan de desarrollo y los programas de trabajo de la Gestión Municipal o Distrital. ¹⁰⁴

Comentario

En el Derecho Comparado escogí la Ley Orgánica de Municipalidades de Perú y La Ley de Régimen Municipal de Colombia, porque pertenecen a países cercanos al nuestro estas dos leyes tienen similitud en las atribuciones que tiene el Alcalde ya que es a quien le corresponde ejercer las funciones ejecutivas del Gobierno Local; pero en lo que respecta a las atribuciones de los Órganos Legislativos existen diferencias ya que la Ley de Régimen Municipal de Colombia es explícita en la potestad que tienen los Concejos sobre la determinación de la estructura de la administración Municipal, en cambio la Ley Orgánica de Municipalidades de Perú en las atribuciones del Concejo, es incongruente al igual que el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización de nuestro país donde se les resta atribuciones al Órgano Legislativo. De acuerdo a lo investigado he podido concluir que es de gran importancia que tanto el Ejecutivo como el Órgano Legislativo tengan bien definidas las atribuciones que les corresponde, ya que son las normativas que manejan la funcionalidad de los Municipios.

¹⁰⁴http://www.oas.org/juridico/spanish/ven_res48.pdf

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3.1. Determinación de los Métodos a utilizar

Entre los métodos a utilizar para el desarrollo de esta investigación jurídica, se utilizaron los siguientes:

Método Científico-experimental, permite que el investigador se convierta en re descubridor del nuevo conocimiento para generar ciencia y contiene una serie ordenada de cinco pasos a seguir que a continuación se detallan:

1.- Observación.- Directa o indirecta (a través de instrumentos) de los fenómenos que relacionan en la Ley Orgánica del Servicio Público con la Normativa Municipal y su incidencia en la funcionalidad de los G.A.D.'S Municipales.

2.- Formulación del Problema.- Definir y estructurar el problema de investigación.

3.- Elaboración de la Hipótesis.- Conjeturas y respuestas anticipadas al problema, los que deben ser modificados experimentalmente.

4.- Experimentación - Verificación.- Constituyen pasos para perfeccionar destrezas, tales como: Observar, comparar, analizar, sintetizar, interpretar.

5.- Registro de Datos y Obtención de Conclusiones.- Son las Observaciones, entrevistas, encuestas, de los datos obtenidos al analizarlos e interpretarlos se puede llegar a la conclusión y recomendación sobre la Ley Orgánica del Servicio Público con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y

Descentralización y su incidencia en la funcionalidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Método Inductivo, se analizaron las leyes vigentes en lo referente a la Ley Orgánica del Servicio Público con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y su incidencia en la funcionalidad de los Gobiernos Municipales. Parte del estudio de un conjunto de casos particulares, para llegar a una ley general. Permite razonar para confrontar y establecer semejanzas y diferencias a comprender por sí mismo una situación y descubrir verdades, los pasos a seguir son los siguientes:

- 1.- Observación.-** Permite captar características como sentidos, y tener primer acercamiento a la realidad.
- 2.- Experimentación.-** Manipular información para perfeccionar la investigación.
- 3.- Comparación.-** Establecer semejanzas y diferencias, entre las normativas de los diferentes Estados.
- 4.- Abstracción.-** Captar o aprehender la realidad, fenómenos y realidades del Sistema Judicial, para analizar y sintetizar.
- 5.- Generalización.-** Formular una propuesta jurídica que permita aplicar de manera general a la sociedad.

3.2 Diseño de la Investigación.

La investigación se la realizó de tipo cuali-cuantitativa: Cualitativa, al tratarse de una investigación de carácter social la interpretación de los hechos y acciones quedan al arbitrio del investigador; y, Cuantitativa, pues para interpretar los fenómenos sociales utilizamos fórmulas matemáticas y estadísticas viables para la selección de la muestra e interpretación de los datos.

3.3. Población y Muestra

Para obtener la información relacionada con lo que ocurre en torno al Principio de Contradicción, el universo estuvo compuesto por una población en números redondos de 42.556 habitantes (INEC 2010), que componen a la población del cantón Valencia, de las cuales se tomaron 30 abogados profesionales de la carrera de Derecho del cantón Valencia. El tamaño de la muestra se obtuvo aplicando la siguiente fórmula:

Muestra

z = Nivel de confianza (95%)

N = Población (42.556)

P= Probabilidad que el evento ocurra (50%)

Q = Probabilidad que el evento no ocurra (50%)

E = Error máximo admisible± (5%)

n= Tamaño de muestra

$$n = \frac{Z^2 \cdot PQ \cdot N}{e^2 (N - 1) + Z^2 \cdot PQ}$$

$$n = \frac{2^2 \cdot 0.25 \cdot 42566}{0.05^2 (42566 - 1) + 2^2 \cdot 0.50}$$

$$n = \frac{4 \cdot 0.25 \cdot 42566}{0.0025(42565) + 4 \cdot 0.50}$$

$$n = \frac{42566}{106.41 + 2}$$

$$n = \frac{42566}{108,41}$$

n = 393 Habitantes del cantón Valencia

Composición de la Muestra

Personas para la encuesta	361
Abogados profesionales de la carrera de Derecho	30
Autoridades del G.A.D. Municipal de Valencia (Ejecutivo y Legislativo)	2
Total	393

El total de la muestra para nuestra investigación, fue de 361 moradores, 30 abogados, el Ejecutivo, y el órgano Legislativo del cantón Valencia.

3.4 Técnicas e Instrumentos de la Investigación.

En la presente investigación utilizaremos las siguientes técnicas:

3.4.1 Encuestas

Se aplicaron encuestas a 361 moradores del cantón de Valencia y a 30 profesionales de la carrera de Derecho. Como instrumento se utilizó un cuestionario.

3.4.2 Entrevistas

Se entrevistó al Ejecutivo y Órgano Legislativo del Gobierno Municipal del cantón Valencia.

3.5. Validez y Confiabilidad de los Instrumentos

Todas las técnicas que se utilizaron para la recolección de datos e información en la presente investigación, fueron guías para todo el proceso de desarrollo de la tesis. La encuesta al público y profesionales del Derecho y la entrevista a las autoridades del Gobierno Municipal del cantón Valencia, Alcalde y Concejales sirvieron para recolectar datos e información de las fuentes de origen; esto es, de quienes tienen conocimiento para aportar al objeto de estudio, y de manera particular del problema que se analiza (campo de acción), relacionados a la Ley Orgánica del Servicio Público con la Normativa Municipal y su incidencia en la funcionalidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Los instrumentos que se aplicaron en cada una de las técnicas, fueron objetivamente analizados para evitar el riesgo que pudiera afectar la confiabilidad de los resultados.

3.6 Técnicas del Procesamiento y Análisis de Datos.

Para obtener la información, se identificó la atribución y potestad que da la Ley Orgánica del Servicio Público frente al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y su incidencia en la funcionalidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

La encuesta a la ciudadanía y profesionales de Derecho: Tuvo relación con las expectativas de conocer la atribución del órgano Legislativo frente al Ejecutivo relacionada a la Ley Orgánica del Servicio Público con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y su incidencia en la funcionalidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, mediante un cuestionario conformado de cinco preguntas.

La Entrevista a las autoridades del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Valencia, relacionada a las atribuciones que les otorga la Ley Orgánica del Servicio Público con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y su incidencia en la funcionalidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS EN RELACIÓN CON LA HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

4.1 Análisis e Interpretación de Gráficos y Resultados

4.1.1 Encuesta

a) Encuesta dirigida a 357 moradores del cantón Valencia.

Pregunta N° 1.- ¿Considera usted que existe una buena funcionalidad en la estructura organizacional del Gobierno Municipal de Valencia?

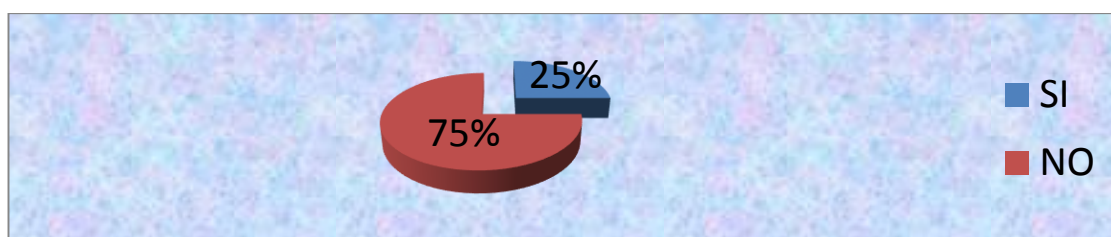
Cuadro 1

N°	Si	%	no	%	Total	%
1	90	25	261	75	361	100

Fuente: Encuesta aplicada a la ciudadanía

Elaborado por: La Autora

Gráfico 1



Análisis e Interpretación

Conforme los resultados que tenemos que un 75% dicen que no creen que existe una buena funcionalidad en la estructura organizacional del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Valencia, mientras que el 25% restante indican que si lo creen. La gran mayoría considera que existe una incongruencia entre la Ley Orgánica del Servicio Público con la Normativa Municipal en la funcionalidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, pues se ha detectado

funcionarios que realizan actividades ajenas a las que fueron nombrados.

Pregunta N° 2.- ¿Conoce usted los motivos por los que cree que no hay un acuerdo entre la normativa municipal y la Ley Orgánica de Servicio Público, para la aprobación del manual de Funciones y Por Procesos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales?

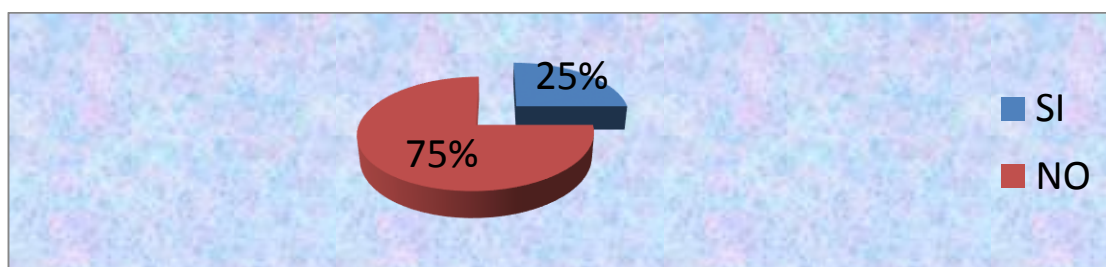
Cuadro 2

N°	Si	%	no	%	Total	%
2	90	25	271	75	361	100

Fuente: Encuesta aplicada a la ciudadanía

Elaborado por: La Autora

Gráfico 2



Análisis e Interpretación

Conforme los resultados que tenemos, un 75% dicen que no conocen los motivos por los que no hay un acuerdo entre la normativa municipal y la Ley Orgánica de Servicio Público, para la aprobación del manual de Funciones y Por Procesos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, mientras que el 25% cree saber por qué según sus opiniones.

Según este grupo de la mayoría, se debe a que no hay una conexión con la normativa municipal en lo que se refiere a las atribuciones del Ejecutivo y Legislativo, para aprobar estos manuales en relación con la Ley Orgánica de Servicio Público.

Pregunta N° 3.- ¿Cree usted que una misma persona debe ejercer funciones incompatibles, aun si esta no está preparada para el cargo?

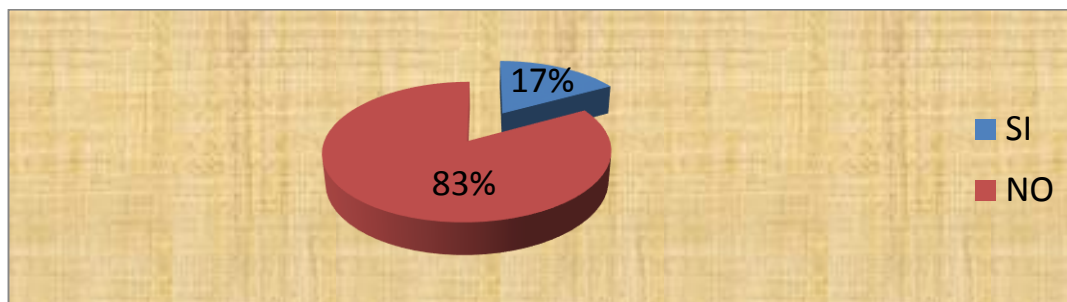
Cuadro 3

N°	Si	%	no	%	Total	%
3	61	17	300	83	361	100

Fuente: Encuesta aplicada a la ciudadanía

Elaborado por: La Autora

Gráfico 3



Análisis e Interpretación

Conforme los resultados, tenemos que un 83% no cree que una misma persona deba ejercer más funciones incompatibles, aun si esta no está preparada para el cargo, mientras que el 17% restante indican que sí. Lo que ocurre es que en ciertas instituciones pequeñas no existen recursos económicos suficientes para contratar más personal, por lo que deben realizar otro trabajo distinto al suyo y ocuparse de funciones que están fuera del orden estructural y funcional de la entidad. Sería necesario emplear nuevos elementos con los perfiles profesionales adecuados para cumplir legalmente cada función.

Pregunta N° 4.- ¿Considera usted que si el Órgano Legislativo municipal da a conocer una normativa, debe el Ejecutivo, o sea el Alcalde aprobarla o desecharla?

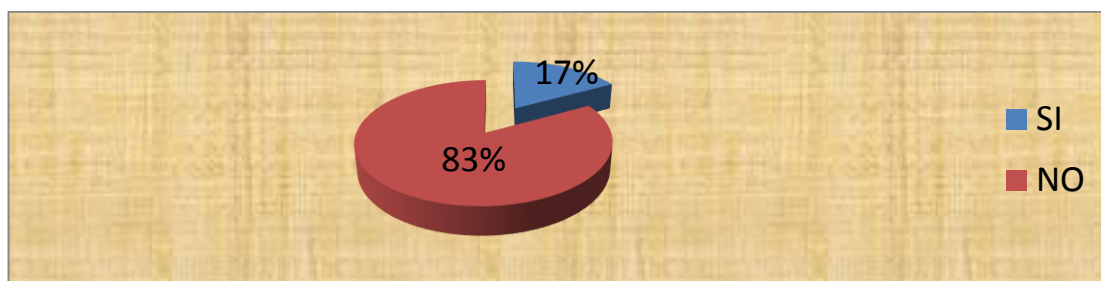
Cuadro 4

N°	Si	%	no	%	Total	%
4	61	17	300	83	361	100

Fuente: Encuesta aplicada a la ciudadanía

Elaborado por: La Autora

Gráfico 4



Análisis e Interpretación

Conforme los resultados, tenemos que un 83% considera que si el Órgano Legislativo Municipal da a conocer una normativa, no debe el ejecutivo, o sea el Alcalde aprobarla o desecharla, pues existen casos en que el Ejecutivo Municipal y el Órgano Legislativo no llegan a un acuerdo administrativo y la única perjudicada en medio de este conflicto es la comunidad, por lo que debería ser competencia de los concejos intervenir en la aprobación de los orgánicos funcionales, y por procesos ya que debe ser un solo ente el que aprueba; el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización le da toda la potestad al Ejecutivo para aprobar el Manual de Funciones y Por Procesos, y al Legislativo le da solo potestad de conocer, por lo que genera una contradicción quitándole atribuciones para aprobar los manuales mencionados.

Pregunta N° 5.- ¿Cree usted que debería reformarse el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización para que no quite atribuciones al Órgano Legislativo, y no se cree una contradicción con la Ley Orgánica de Servicio Público?

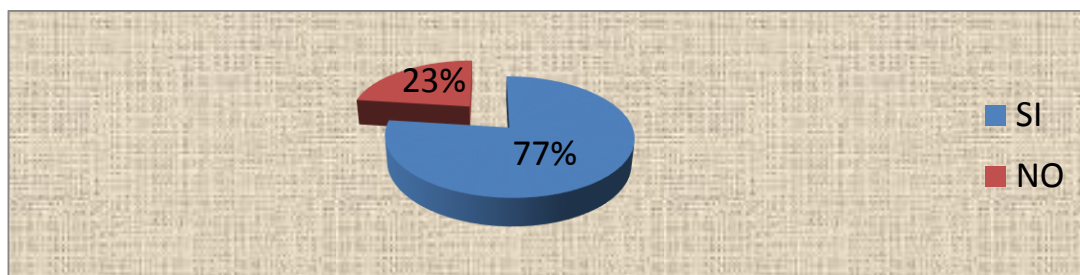
Cuadro 5

N°	Si	%	no	%	Total	%
5	278	77	83	23	361	100

Fuente: Encuesta aplicada a la ciudadanía

Elaborado por: La Autora

Gráfico 5



Análisis e Interpretación

En esta encuesta, que tenemos que un 77 % cree que debería reformarse el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización para que no quite atribuciones al Órgano Legislativo, y se no se cree una contradicción con la Ley Orgánica de Servicio Público, mientras que el 23% restante indican que no. Por eso es tan importante que exista una conexión entre la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, en lo que respecta a las atribuciones del Ejecutivo frente al Órgano Legislativo, para la aprobación del manual de Funciones y por Procesos, ya que son los que manejan la funcionalidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Pregunta N° 6.- ¿Cree usted que se debe reformar el Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización para que exista relación con la Ley Orgánica de Servicio Público en lo que respecta a las atribuciones del Órgano Legislativo frente al Ejecutivo para aprobar el Manual de Funciones y Por Procesos, sin que se genere contradicción al momento de la aprobación de los mismos?

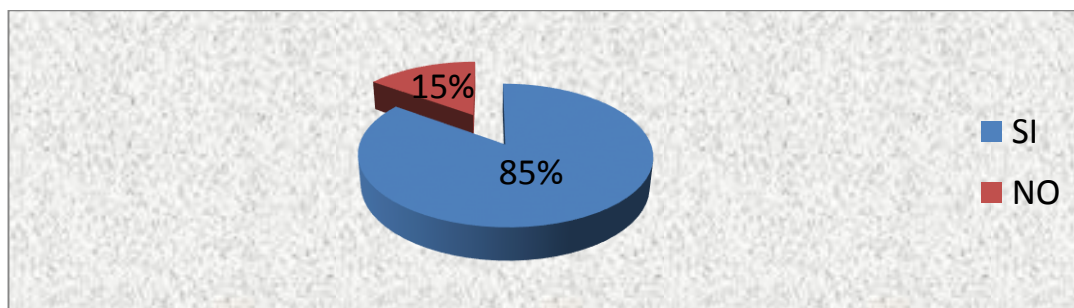
Cuadro 6

N°	Si	%	no	%	Total	%
6	307	85	54	15	361	100

Fuente: Encuesta aplicada a la ciudadanía

Elaborado por: La Autora

Gráfico 6



Análisis e Interpretación

En esta encuesta, tenemos que un 85 % cree que debe reformarse el Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización para no quitarle atribuciones al Órgano Legislativo al poder aprobar sin que se genere contradicción al momento de la aprobación del Orgánico Funcional, por eso deben procurar los ahora llamados Gobiernos Municipales, respecto a la estructura interna planificación y organización una concordancia entre funciones y niveles

de las unidades administrativas y los elementos humanos, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.

b) Encuesta dirigida a 30 profesionales de jurisprudencia de la ciudad de Valencia.

Pregunta N° 7.- ¿Cree usted que los alcances de la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización para determinar el campo de acción en su aplicación en la administración, va de acuerdo con la gestión municipal?

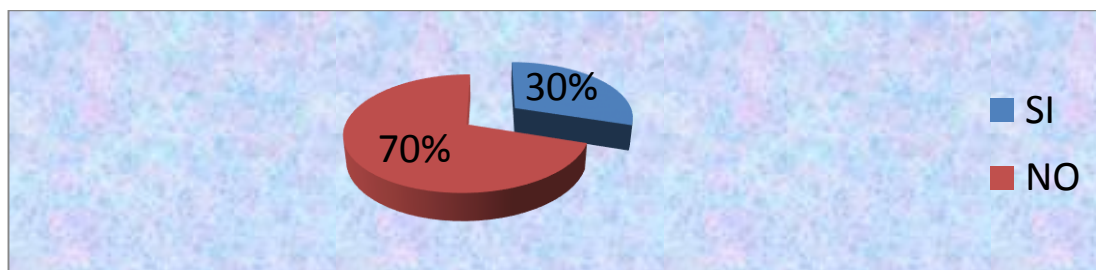
Cuadro 7

N°	Si	%	no	%	Total	%
7	9	30	21	70	30	100

Fuente: Encuesta aplicada a Profesionales del Derecho

Elaborado por: La Autora

Gráfico 7



Análisis e Interpretación

En esta encuesta, tenemos que un 70% cree que los alcances de la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización para determinar el campo de acción en su aplicación en la administración Municipal no va de acuerdo con la gestión de estas instituciones, mientras que el 30% restante cree que sí. Existen situaciones en que instituciones pequeñas cuentan con poco personal y limitados recursos financieros,

lo que obliga a que una misma persona realice varias actividades incompatibles, en esos casos es necesario que se adopten e implanten medidas de control que permitan enfrentar y eliminar estos riesgos.

Pregunta N° 8.- ¿Considera usted que existe una dicotomía insalvable entre la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización respecto a las atribuciones del Ejecutivo y órgano Legislativo para aprobar los manuales de Función y Por Procesos?

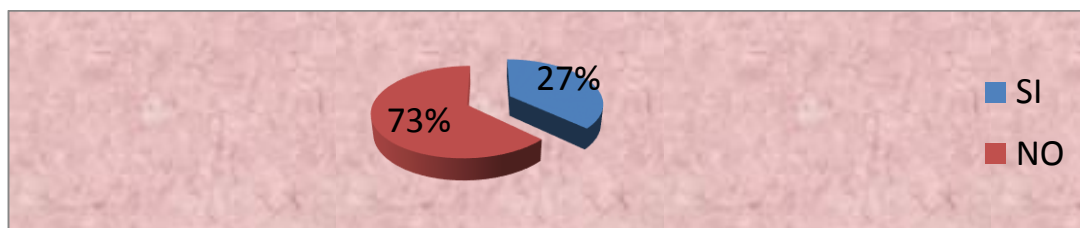
Cuadro 8

N°	Si	%	no	%	Total	%
8	8	27	22	73	30	100

Fuente: Encuesta aplicada a Profesionales del Derecho

Elaborado por: La Autora

Gráfico 8



Análisis e Interpretación

En esta encuesta, tenemos que un 73% considera que no existe una dicotomía insalvable entre la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización respecto a la aprobación de las normativas municipales, ya que mediante una reforma se puede restaurar las atribuciones del órgano Legislativo y el Ejecutivo para que sea un solo ente el que lo apruebe, mientras que el 27% restante cree que sí. Es imprescindible que deba prevalecer en todo proceso el ejercicio pleno del derecho a la contradicción como una garantía del derecho

democrático. Sin embargo, en el marco estructural de estas instituciones no debe existir incongruencia entre las normas que las regulan porque los principales perjudicados serían los usuarios externos, ya que no se cumpliría a cabalidad las metas y objetivos trazados.

Pregunta N° 9.- ¿Considera usted que debería tener el Órgano Legislativo frente al Ejecutivo la potestad para que sea el ente que apruebe los orgánicos Funcionales y Por Procesos, y evitar la dicotomía entre el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Servicio Público en la funcionalidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales?

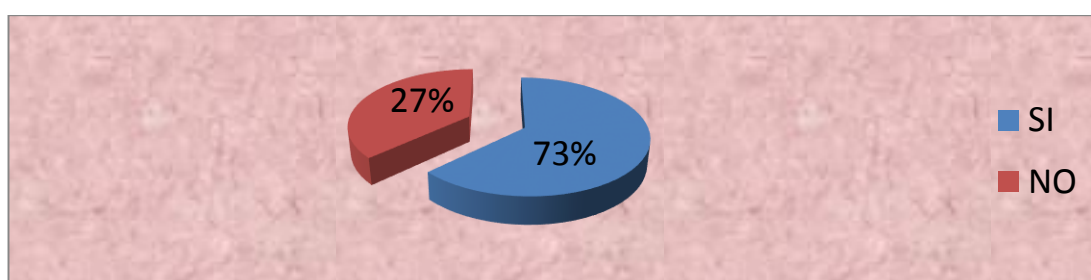
Cuadro 9

N°	Si	%	no	%	Total	%
9	22	73	8	27	30	100

Fuente: Encuesta aplicada a Profesionales del Derecho

Elaborado por: La Autora

Gráfico 9



Análisis e Interpretación

En esta encuesta, tenemos que un 73% considera que debería tener el Órgano Legislativo frente al Ejecutivo la potestad para aprobar los orgánicos Funcionales y Por Procesos y evitar la dicotomía con la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código Orgánico de Organización

Territorial Autonomía y Descentralización en la funcionalidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, mientras que el 27% restante cree que no. Por eso es tan importante que exista una conexión entre la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, en lo que respecta a las atribuciones del Ejecutivo y Legislativo, ya que son las normativas jurídicas que manejan la funcionalidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

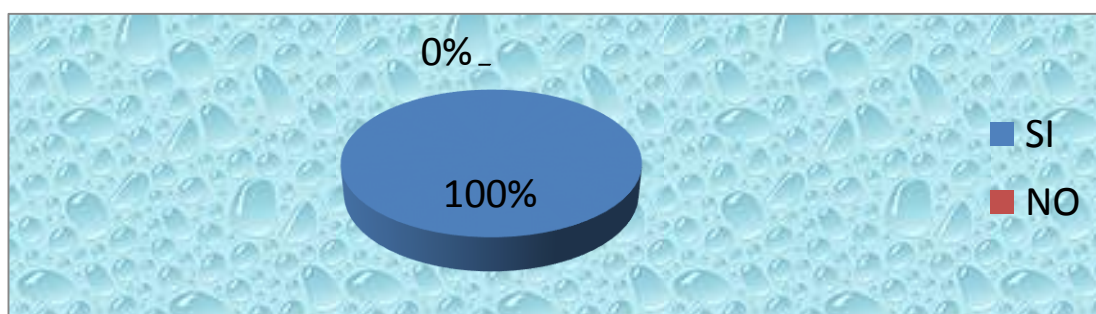
Pregunta N° 10.- ¿Cree usted que es necesario determinar alternativas de solución y reformar el Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización ya que se le está quitando atribuciones al órgano Legislativo y dando atribución para aprobar las normativas solo al Ejecutivo para no generar contradicción en la aprobación del Orgánico Funcional y Por Procesos?

Cuadro 10

N°	Si	%	no	%	Total	%
10	30	100	0	0	30	100

Fuente: Encuesta aplicada a Profesionales del Derecho
Elaborado por: La Autora

Gráfico10



Análisis e Interpretación

En esta encuesta, tenemos que un 100% considera que es necesario determinar alternativas de solución y reformar el Art. 57 del Código

Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización ya que se le está quitando atribuciones al Órgano Legislativo y dando atribución para aprobar las normativas solo al Ejecutivo para no generar contradicción al momento de la aprobación del Orgánico Funcional y Por Procesos de los Gobiernos Municipales.

Pregunta N° 11- ¿Considera usted que el principio de Transparencia y Participación es una garantía constitucional de las personas sobre la inviolabilidad de la Ley Municipal?

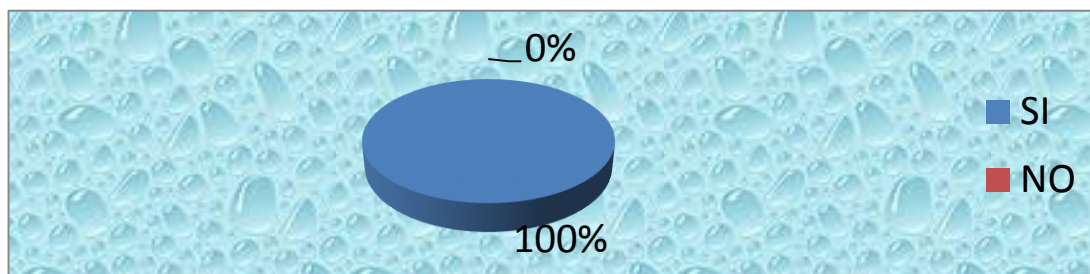
Cuadro 11

N°	Si	%	no	%	Total	%
11	30	100	0	0	30	100

Fuente: Encuesta aplicada a Profesionales del Derecho

Elaborado por: La Autora

Gráfico11



Análisis e Interpretación

En esta encuesta, tenemos que un 100% considera que el principio de transparencia y de participación es una garantía constitucional de las personas sobre la inviolabilidad de la Ley Municipal. De esta manera se reconocerá jurídicamente la atribución que debería tener el Órgano Legislativo frente al ejecutivo para aprobar los orgánicos Funcionales y Por Procesos y evitar la dicotomía con la Ley Orgánica de Servicio

Público otorgándole supremacía en la funcionalidad de los Gobiernos Municipales.

4.1.2 Entrevistas

a. Entrevista realizada al Ing. Juan Carlos Troya Fuertes, Alcalde del cantón Valencia

1.- ¿Considera Ud. que en calidad de Ejecutivo debe restarle potestad al órgano Legislativo, para la aprobación de los manuales de Funciones y Por Procesos?

Al momento de aprobar estos manuales siempre existe esa contradicción porque el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Servicio Público no tienen conexión, considero que si debe ser un solo ente el que apruebe estos manuales.

2.- Cree Ud. que debería reformarse el Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, para que elimine la contradicción con la Ley Orgánica de Servicio Público, en lo que respecta a la aprobación de los manuales de Funciones y Por Procesos?

Si porque genera una contradicción y al ser el Código y la Ley del mismo orden jerárquico no puede prevalecer una sobre la otra.

3.- ¿Una vez realizada la reforma la potestad de realizar las designaciones del personal que labora en su institución sería únicamente de Usted, en calidad de Ejecutivo?

Como Ejecutivo me correspondería tener previo conocimiento de todas las decisiones que apruebe el órgano Legislativo, y una vez aprobada la reforma me competería designar el personal bajo el manual

aprobado, porque tampoco se le debería restar todas las atribución al ejecutivo.

4.- Considera Ud. que es importante que el personal que labora en su institución sea de acuerdo al perfil que exige el Manual Orgánico de Funciones?

Sí, porque de esa manera la institución cumpliría con los objetivos propuestos y la ciudadanía estaría satisfecha con los servicios que presta el personal.

b. Entrevista realiza al Ing. Daniel Macías López, Primer Concejal del cantón Valencia.

1.- ¿Considera Ud. que la atribución para aprobar los manuales de funciones y Por Procesos los debería realizar el Órgano Legislativo?

Sí, porque así ya no existiría contradicción con el Ejecutivo, y tendríamos la potestad de aprobar estos manuales.

2.- ¿Cree Ud. que con la reforma del Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización asumiría el Órgano Legislativo, la atribución de aprobar los manuales de funciones y Por Procesos?

Sí, porque al ser el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Servicio Público del mismo orden jerárquico es difícil evitar esta contradicción al momento de aprobar estos manuales ya deberían tener conexión porque son las normas que manejan esta institución.

3.- ¿Cree Ud. que el Ejecutivo debe tener previo conocimiento a las decisiones que toma el Órgano Legislativo?

Por supuesto porque en las sesiones siempre se lo hace partícipe de las decisiones que toma el Concejo ya que no podemos excluirlo, pues

es la máxima autoridad de la institución y debe estar informado de las decisiones que toma el Órgano Legislativo.

4.- ¿Considera Ud. que las atribuciones del Órgano Legislativo son única y exclusivamente de aprobar estos manuales, ya que al Ejecutivo le correspondería designar el Personal?

Sí, porque no podemos tener la atribución de aprobar los manuales y también de designar el personal, pues excluiríamos al alcalde, ya le correspondería a él designar el personal, de acuerdo al manual aprobado por los concejales.

Comentario

Las encuestas y entrevistas realizadas entorno al tema sobre la Dicotomía jurídica que existe en las normas que manejan los Gobiernos Municipales generan contradicción entre el Ejecutivo y el Órgano Legislativo al momento de aprobar estos manuales.

Por tal motivo, es necesaria una reforma al Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, para que sea un solo ente el que apruebe los manuales de Funciones y por Procesos de los Gobiernos Municipales, y para no excluir de todas las atribuciones al ejecutivo el debería tener previo conocimiento de las decisiones que toma el Concejo y designar al personal de acuerdo a lo establecido.

4.2. Comprobación de la Hipótesis

Con los resultados de la investigación de campo, llevada a cabo mediante encuestas, concretamente con los resultados de las preguntas 4, 9 y 10, más la información proporcionada en las entrevistas, se llegó a determinar que la hipótesis planteada en la presente investigación, sobre la reforma al Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, que dice

“Con La Reforma del Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización se le dará potestad al Órgano Legislativo en conexión al Art. 56 de la Ley Orgánica de Servicio Público inciso último, para la aprobación del Orgánico Funcional y Por Procesos de los Gobiernos Municipales”, es positiva, por tanto se acepta. Se logró establecer que los conflictos debido a la dicotomía existente entre la Ley Orgánica del Servicio Público con la Normativa Municipal en la aprobación del Orgánico Funcional y Por Procesos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, vulneran derechos constitucionales de los ciudadanos y ciudadanas, por lo que es necesaria la reforma jurídica.

4.3. Reporte de la Investigación

La investigación realizada, y que hizo posible la culminación de la Tesis intitulada “DICOTOMÍA ENTRE LA LOSEP Y EL COOTAD EN LA APROBACIÓN DEL ORGÁNICO FUNCIONAL Y POR PROCESOS EN LOS G. A. D’S. MUNICIPALES” comenzó con la búsqueda de información bibliográfica jurídica sobre determinados campos problemáticos que ciertas normas jurídicas y cuerpos de ley están generando situaciones de conflicto en esas instituciones y que afectan directamente la sociedad, dado el amplio espectro de deberes y derechos que garantiza la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

Esa búsqueda de información jurídica se concentró en el tema de la dicotomía que existe entre la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización para la aprobación del Orgánico Funcional y Por Procesos ya que son elementos de planificación y organización interna

y externa de los Gobiernos Municipales con el propósito de establecer las causas, consecuencias y soluciones que provoca esta contradicción en las atribuciones del Alcalde (Ejecutivo) y los Concejales (Legislativo) entre el código y la ley, y porque considero que es necesario reformar el Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización ya que se le está quitando atribuciones al Órgano Legislativo y dando atribución para aprobar estos manuales solo al Ejecutivo para que no genere contradicción al momento de la aprobación del Orgánico Funcional y Por Procesos, ya que debe ser un solo ente en el que lo apruebe debido a que no existe un orden jerárquico entre el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Servicio Público donde de acuerdo al Art. 56 inciso último debe ser sometido al respectivo Órgano Legislativo para la aprobación de estos manuales, por lo que se debe plantear una reforma que no cause separación entre estas normas.

La formulación de los objetivos (generales y específicos) de la investigación y la hipótesis, orientaron todo el proceso del desarrollo de la tesis: El marco teórico, la recopilación de datos, el análisis de la investigación de campo y la propuesta.

En la encuesta aplicada a los moradores y abogados de la carrera de Derecho de la ciudad de Valencia, se consideró una muestra representativa en base a una fórmula estadística; la entrevista se realizó al Ejecutivo y Órgano Legislativo esta misma ciudad de Valencia. Datos e información que permitieron comprobar la hipótesis que dice **“Con La Reforma del Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización literal f se le dará potestad al Órgano Legislativo en conexión al Art. 56 de la Ley Orgánica de Servicio Publico inciso último, para la aprobación del Orgánico Funcional y Por Procesos de los Gobiernos**

Municipales”, que se planteó en la investigación, y que al ser positiva se la aceptó.

La propuesta de reforma al Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, sin duda permitirá salvaguardar los derechos y garantías constitucionales de los afectados, por lo tanto, los resultados que se esperan son:

Que exista relación en las atribuciones del Órgano Legislativo entre el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Servicio Público, para aprobar el Orgánico Funcional y Por Procesos, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, ya que estas normas pertenecen al mismo orden jerárquico.

Reformada la atribución correspondiente se la dará potestad al Órgano Legislativo frente al Ejecutivo, ya que debe ser un solo ente el que lo apruebe, y se eliminará la contradicción que causó esta problemática.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

1.- No existe una correlación entre la Ley Orgánica del Servicio Público con la Normativa Municipal en lo que respecta a las atribuciones del Órgano Legislativo y Ejecutivo, en la funcionalidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

2.- Que el Orgánico Funcional y Por Procesos, es el marco fundamental de la estructura administrativa de los Gobiernos Municipales, para que puedan cumplir con los objetivos propuestos.

3.- Que el Orgánico Funcional y Por Procesos influye en las fases del proceso administrativo si no se cuenta con una debida organización y planificación en las instituciones Municipales.

4.- Que se le está quitando atribuciones al Órgano Legislativo y dando potestad para aprobar el Orgánico Funcional y Por Procesos solo al Ejecutivo.

5.- Que el Orgánico Funcional y Por Procesos sirve para establecer las funciones jerárquicas y actividades necesarias para lograr los objetivos institucionales.

5.2 Recomendaciones

- 1.- La Asamblea Nacional necesita determinar alternativas de solución y reformar el Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización ya que se le está quitando atribuciones al Órgano Legislativo y dando atribución para aprobar el Orgánico Funcional y Por Procesos solo al Ejecutivo, para no generar contradicción al momento de la aprobación de los mismos.
- 2.- Que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales deben tener aprobados sus respectivos manuales orgánicos Funcionales y Por Procesos, de acuerdo a la Visión y Misión de las mismas y de los objetivos propuestos.
- 3.- El Órgano Legislativo es quien debe adoptar e implantar medidas de control que permitan enfrentar y eliminar estos riesgos, o se perdería el orden estructural y funcional de la entidad municipal.
- 4.- Que debe ser un solo ente el que apruebe el Orgánico Funcional y Por Procesos, para evitar contradicción entre el Código y la Ley ya que son las normas que manejan las entidades Municipales.
- 5.- Que se debe ejecutar lo que establece el Orgánico Funcional y Por Procesos y deben acatar los dignatarios y funcionarios.

CAPÍTULO VI

PROPUESTA

6.1. Título

Reforma al Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización para evitar la dicotomía e incidencia en la Gestión Municipal.

6.2. Antecedentes

Las decisiones que luego de análisis, discusiones y aciertos toman quienes conforman los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los cantones del Ecuador, muchas veces ven truncadas sus aspiraciones o acuerdos, debido usualmente a la Dicotomía (separación) que manifiesta el Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización donde se le da como atribución al Órgano Legislativo de conocer mas no de aprobar ya que si debería ser competencia de los concejos intervenir en la aprobación de los orgánicos funcionales y por procesos de los Gobiernos Municipales, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización le da toda la potestad al Ejecutivo por lo que genera una contradicción ya que debe ser un solo ente el que lo aprueba de acuerdo al inciso último del Art. 56 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, obligatoriamente tendrán su propia planificación anual del Talento Humano, la que será sometida a su respectivo Órgano Legislativo. Y al no existir una jerarquía entre la ley y el código se debe reformar el Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización por que le está quitando

atribuciones al Órgano Legislativo, y crea una contradicción con la Ley Orgánica de Servicio Público.

6.3. Justificación

La finalidad de la presente propuesta es buscar una solución a la dicotomía que existe entre la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización para la aprobación del Orgánico Funcional y Por Procesos ya que son elementos de la planificación y organización interna y externa de los Gobiernos Municipales con el propósito de establecer las causas que provocan esta contradicción en las atribuciones del Alcalde (Ejecutivo) y los Concejales (Legislativo) entre el código y la ley, y porque considero que es necesario determinar alternativas de solución y reformar el Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización ya que se le está quitando atribuciones al Órgano Legislativo y dando atribución para aprobar estos manuales solo al Ejecutivo para que no generar contradicción al momento de la aprobación del Orgánico Funcional y Por Procesos, ya que debe ser un solo ente en el que lo apruebe debido a que no existe una jerarquización entre el Código Orgánico de Organización Territorial y la Ley Orgánica de Servicio Público donde de acuerdo al Art. 56 inciso ultimo debe ser sometido al respectivo Órgano Legislativo para la aprobación de estos manuales, por lo que se debe plantear una reforma que no cause separación entre estas normas.

6.4. Objetivos

6.4.1 General

- Elaborar una propuesta de reforma jurídica al Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización para evitar la dicotomía e incidencia en la Gestión Municipal.

6.4.2 Específicos

- Determinar en la exposición de motivos, las razones que fundamentan la propuesta de reforma.
- Determinar el marco constitucional en el que se inserta la propuesta de reforma a los preceptos jurídicos mencionados.
- Definir la propuesta de reforma al Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización para evitar la dicotomía e incidencia en la gestión Municipal.

6.5. Descripción de la Propuesta

6.5.1. Desarrollo

ASAMBLEA NACIONAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Que, corresponde a la Asamblea Nacional Constituyente promover un proceso de reformas al ordenamiento jurídico ecuatoriano en función de los nuevos requerimientos sociales, políticos y culturales, a efecto de que guarden coherencia con las disposiciones constitucionales.

Que, el desarrollo socioeconómico del país exige de seguridad jurídica y de una administración de justicia que garantice el respeto a los derechos individuales y colectivos.

Que, el Art. 95 de la Carta Magna establece que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano y que la participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Que, el Artículo 56.- Concejo Municipal.- El Concejo Municipal es el Órgano de Legislación y Fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal. Estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. En la elección de los concejales o concejalas se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley.

En ejercicio de sus facultades y atribuciones, expide la siguiente:

REFORMA AL ART. 57 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

Que dice:

Artículo 57.- Atribuciones del Concejo Municipal.- Al Concejo Municipal le corresponde:

a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones;

b) Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor;

c) Crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute;

d) Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares;

e) Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de los mismos;

f) Conocer la estructura orgánica funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal;

g) Aprobar u observar el presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, el cual deberá guardar concordancia con el plan cantonal de desarrollo de igual manera con el de ordenamiento territorial; garantizando una participación ciudadana en el marco de la Constitución y ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas de caso;

h) Aprobar a pedido del alcalde o alcaldesa traspasos de partidas presupuestarias con esto a las reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten;

i) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan cantonal de desarrollo; y, el de ordenamiento territorial, en el monto y de acuerdo con los requisitos y disposiciones previstos en la Constitución, ley y las ordenanzas que se emitan para el efecto y ejecución;

- j) Aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta, con el fin gestionar los servicios de su competencia u obras públicas cantonales, de acuerdo a las disposiciones de la Constitución y la ley, en relación a la gestión de los recursos hídricos será exclusivamente pública y comunitaria de conformidad a las disposiciones constitucionales y legales vigentes;
- k) Conocer el plan operativo (POA); y, presupuesto de las empresas públicas y mixtas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, aprobado por el respectivo directorio de la empresa, y debidamente consolidarlo en el presupuesto general del gobierno municipal;
- l) Conocer las declaraciones de utilidad pública, de interés social de los bienes materia de expropiación, resueltos por el Alcalde, conforme la ley;
- m) Fiscalizar la gestión del Alcalde o Alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, de conformidad al presente Código;
- n) Destituir, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, al Alcalde o Alcaldesa, al Vicealcalde o Vicealcaldesa o concejales o concejales, que hubieren incurrido en una de las causales previstas en este Código, garantizando el debido proceso;
- o) Elegir de entre sus miembros al Vicealcalde o Vicealcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal;
- p) Designar, de fuera de su seno, al secretario o secretaria del concejo, de la terna presentada, por el Alcalde o Alcaldesa;
- q) Decidir la participación en mancomunidades o consorcios;
- r) Conformar las comisiones permanentes, especiales y técnicas que sean necesarias, respetando la proporcionalidad de la representación política; y, poblacional urbana y rural existente en su seno, con el fin de

aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el Alcalde o Alcaldesa;

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

t) Conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del Alcalde o Alcaldesa;

u) Designar, cuando corresponda, sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiados;

v) Crear, suprimir y fusionar parroquias urbanas y rurales, cambiar sus nombres y determinar sus linderos en el territorio cantonal. Por motivos de conservación ambiental, del patrimonio tangible e intangible y para garantizar la unidad; y, la supervivencia de pueblos y nacionalidades indígenas, los concejos cantonales podrán constituir parroquias rurales, con un número menor de habitantes del previsto en este Código;

w) Expedir la ordenanza de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas-legales por las cuales deban regirse en el cantón la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios y de sus instalaciones;

x) Regular y controlar, mediante la normativa cantonal correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón de conformidad con las leyes sobre la materia; y, establecer el régimen urbanístico de la tierra;

y) Reglamentar los sistemas mediante los cuales ha de efectuarse la recaudación e inversión de las rentas municipales;

z) Regular mediante ordenanza la delimitación de los barrios y parroquias urbanas tomando en cuenta la configuración territorial,

identidad, historia, necesidades urbanísticas y administrativas y la aplicación del principio de equidad interbarrial;

aa) Emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas y su jurisdicción, de conformidad con las leyes previstas;

bb) Instituir el sistema cantonal de protección integral, para los grupos de atención prioritaria; y,

cc) Las demás previstas en la Constitución y Ley.

Dirá:

Artículo 57.- Atribuciones del Concejo Municipal.- Al Concejo Municipal le corresponde:

a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones;

b) Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor;

c) Crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute;

d) Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares;

e) Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de los mismos;

f) Aprobar la estructura orgánica funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal, previo conocimiento del Ejecutivo;

g) Aprobar u observar el presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, que deberá guardar concordancia con el plan cantonal de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;

h) Aprobar a pedido del Alcalde o Alcaldesa traspasos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten;

i) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en el monto y de acuerdo con los requisitos y disposiciones previstos en la Constitución, la ley y las ordenanzas que se emitan para el efecto;

j) Aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta, para la gestión de servicios de su competencia u obras públicas cantonales, según las disposiciones de la Constitución y la ley. La gestión de los recursos hídricos será exclusivamente pública y comunitaria de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales;

k) Conocer el plan operativo y presupuesto de las empresas públicas y mixtas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, aprobado por el respectivo directorio de la empresa, y consolidarlo en el presupuesto general del Gobierno Municipal;

l) Conocer las declaraciones de utilidad pública o de interés social de los bienes materia de expropiación, resueltos por el Alcalde, conforme la ley;

- m) Fiscalizar la gestión del Alcalde o Alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, de acuerdo al presente Código;
- n) Destituir, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, al Alcalde o Alcaldesa, al Vicealcalde o Vicealcaldesa o Concejales o Concejales que hubieren incurrido en una de las causales previstas en este Código, garantizando el debido proceso;
- o) Elegir de entre sus miembros al Vicealcalde o Vicealcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal;
- p) Designar, de fuera de su seno, al Secretario o Secretaria del Concejo, de la terna presentada por el Alcalde o Alcaldesa;
- q) Decidir la participación en mancomunidades o consorcios;
- r) Conformar las comisiones permanentes, especiales y técnicas que sean necesarias, respetando la proporcionalidad de la representación política y poblacional urbana y rural existente en su seno, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el Alcalde o Alcaldesa;
- s) Conceder licencias a sus miembros, que acumulados, no sobrepasen sesenta días. En el caso de enfermedades catastróficas o calamidad doméstica debidamente justificada, podrá prorrogar este plazo;
- t) Conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del Alcalde o Alcaldesa;
- u) Designar, cuando corresponda, sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiados;
- v) Crear, suprimir y fusionar parroquias urbanas y rurales, cambiar sus nombres y determinar sus linderos en el territorio cantonal. Por motivos de conservación ambiental, del patrimonio tangible e intangible y para garantizar la unidad y la supervivencia de pueblos y nacionalidades

indígenas, los concejos cantonales podrán constituir parroquias rurales con un número menor de habitantes del previsto en este Código;

w) Expedir la ordenanza de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas y legales por las cuales deban regirse en el cantón la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios y de sus instalaciones;

x) Regular y controlar, mediante la normativa cantonal correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra;

y) Reglamentar los sistemas mediante los cuales ha de efectuarse la recaudación e inversión de las rentas municipales;

z) Regular mediante ordenanza la delimitación de los barrios y parroquias urbanas tomando en cuenta la configuración territorial, identidad, historia, necesidades urbanísticas y administrativas y la aplicación del principio de equidad interbarrial;

aa) Emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de su jurisdicción, de acuerdo con las leyes sobre la materia;

bb) Instituir el sistema cantonal de protección integral para los grupos de atención prioritaria; y,

cc) Las demás previstas en la Ley.

DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA:

La presente Ley Reformatoria al Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y firmado en la Asamblea Nacional, ubicado en el Distrito Metropolitano de la ciudad de Quito, Capital del Ecuador, a los ...días de mes dedel dos mil quince.

PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL

6.6. Beneficiarios

La presente propuesta de Ley Reformativa al Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, guarda coherencia con derechos y garantías tutelados en la Constitución de la República, por lo que tiene como beneficiarios a los ecuatorianos en general, y a todas las personas que conforman los distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados, también son beneficiarias las familias que conforman la sociedad en su conjunto.

La propuesta planteada en este capítulo tiene como finalidad ceder autonomía al cuerpo legislativo municipal en la realización y consecución de las diversas ordenanzas y normativas, sin correr el riesgo de ser vetado por el ejecutivo y evitar una dicotomía jurídica.

6.7. Impacto Social

A través de la Propuesta de Reforma de al Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, sobre la autonomía en la aplicación de normativas y ordenanzas municipales, será de gran impacto social, pues creará conciencia y mayor responsabilidad en el Órgano Legislativo del Gobierno Municipal del Cantón Valencia y el país, conservando la armonía social.

CAPÍTULO VI

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS:

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. “DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL”, Editorial Heliasta. Buenos Aires - Argentina. (1997)

Contraloría General del Estado. MANUAL DE GESTIÓN PÚBLICA. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. SofiGraf. Quito. (2013)

CHIAVENATO, Idalberto. “INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”. Quinta edición, Editorial Mc Graw – Hill Interamericana; México. (1999)

DE ENTERRÍA, Eduardo García –Carande. “REFLEXIONES SOBRE LA LEY Y LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO”, Revista de Administración Pública ISSN 0034-7639, No. 40. (2013)

Diccionario de la Real Academia Española. Microsoft® Encarta® 2009. © 1993-2008 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

GIULIANO, Diego. “DERECHO MUNICIPAL: AUTONOMÍA Y REGIONALIZACIÓN ASOCIATIVA”, 1ra. Ed. Buenos Aires, Editorial. Argentina. (2012).

GOLDSTEIN. Mabel. “DICCIONARIO JURÍDICO, CONSULTOR MAGNO”; Realizado y editado por by Circulo Latino Austral S.A. MMVIII (Grupo Clase) Buenos Aires-Argentina.www.circulolatino.com.ar

GONZÁLEZ MUÑOZ, Pablo. NECESIDAD DE REGULAR EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES QUE LABORAN EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DENTRO DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO LOSEP. Universidad Técnica Estatal de Loja. (2013).

GONZÁLEZ BARROSO, Fernando. “LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CALIDAD EN EL ÁMBITO PÚBLICO”; Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional. España. (2009).

GRANJA GALINDO, Nicolás. “FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO”. I Edición; Publicada por la Universidad Central; Quito. (1992).

GRANJA GALINDO, Nicolás. “FUNDAMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO”; Universidad Técnica Particular de Loja, Ciencias Jurídicas. Loja. (1996).

HERNÁNDEZ, A. (2000). DERECHO MUNICIPAL DEFINICIÓN, Ediciones Depalma. Argentina.

HANS, Kelsen. “TEORÍA GENERAL DEL ESTADO”. Coyoacán, S. México. (2012).

Izaguirre Vélez, E. “LA EXPROPIACIÓN”. op. cit., pp. 16-29

LINARES, J. “DERECHO ADMINISTRATIVO Y FUNCIONES ESTATALES”. Editorial Astrea, Buenos Aires. (1986)

LÓPEZ, Karla C. “DISEÑO DE MANUAL DE FUNCIONES Y DE PROCESOS PARA EL GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE GONZANAMÁ”. Universidad Técnica Particular de Loja. Loja. (2012).

MONTAÑO ORTEGA, César. Texto Guía; XI Modulo; “RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”; Carrera de Derecho; Área Jurídica, Social y Administrativa, Universidad Nacional de Loja.

MORON URBINA, Juan Carlos. “COMENTARIOS LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL”, Gaceta Jurídica, Lima - Perú. (2013).

NIETO GARCÍA, A. DERECHO ADMINISTRATIVO, op. cit., p. 258-259, y GALÁN GALÁN, A. La potestad normativa..., op. cit., p. 214 y ss. También, a favor de esta modulación de la reserva de ley y la vinculación negativa de los entes locales al principio de legalidad, ver el Dictamen del Consejo de Estado 1749/94, de 23 de febrero de 1995.

NIETO GARCÍA, A. Derecho administrativo... op. cit. También, recientemente, JIMÉNEZ ASENSIO, R. “Potestad normativa...”, op. cit., y CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. “Sobre la potestad sancionadora municipal”, en Cuadernos de Derecho Local, 6, 2004, p. 131-142. Trabajo también publicado en CARRO FERNÁNDEZVALMAYOR, J.L. (coord.), La modernización del gobierno local, Atelier, Barcelona, 2005, p. 149-168.

Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. 2010.

OSORIO, Manuel. “DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS”, Editorial Heliasta. Buenos Aires-Argentina. (2002).

PENAGOS, Gustavo. EL ACTO ADMINISTRATIVO, Editorial Linopatia Bolívar, Santa Fe de Bogotá. Colombia. (1997).

SECAIRA DURANGO, Patricio “DERECHO ADMINISTRATIVO”; Texto Guía IV Ciclo; Editorial de la UTPL; Loja; Pág. 16. (2008).

TERRY, George. “PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN”; Quinta edición; Editorial Continental s. A de C.V. México. Pág. 195. (1986).

THIERAUF, Robert. “PRINCIPIOS Y APLICACIONES DE ADMINISTRACIÓN”; Quinta edición; Editorial Limusa S. A de C.V. México; Página. 200. (1993)

TRUJILLO VASQUEZ, Julio Cesar. Ley No 133, Ediciones de Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ed. PUCE. -VASQUEZ LOPEZ, Jorge. “Derecho laboral”.

WILCHES M. Solón. “MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL”; Tercera Edición; Editorial Derecho Colombiano Ltda.; Colombia; Pág. 149. (1974).

Wilches M. Solón. “MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL”; Tercera Edición; Editorial Derecho Colombiano Ltda.; Colombia; Ob. citada; Pág. 156

ZAVALA EGAS .Jorge “Potestad Normativa de los Órganos Seccionales Autónomos”, op., cit., p. 71. (1974).

LEGISLACIÓN NACIONAL:

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. La Jurídica. Quito. (2010).

Constitución de la República del Ecuador. La Jurídica. Quito. (2008).

Ley Orgánica de Municipalidades República del Perú. (2003)

Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos artículos 14 y 19
Of. PGE N° 8369 del 19 de enero de 1998. Editorial La Jurídica. (2010)

Ley Orgánica de Empresas Publicas; Título IV De la Gestión del
Talento Humano de las Empresas Públicas. (2009)

Ley Orgánica de Servicio Público del Ecuador. Publicada por el Colegio
de Abogados de Loja. (2011).

LINKOGRAFÍA

Disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Principios_de_la_administraci%c3%B3n//A; Consultado el 31-01-2015

Disponible en; <http://www.bibliojuridica.org/libros/libroas.htm?443>-
Consultado el 31-01-2015

IBIDEM; <http://www.bibliojuridica.org/libros/libroas.htm?443>; Consultado
el 30-01-2015

Dr.LucioMendietayNúñezDisponibleen<http://www.inap.org.mx/portal/imagenes/RAP/70%20repertorio%20bibliografico%20de%20los%2020%20programas%20especificos.pdf>; Consultado el 20-03- 2011

Disponible en; <http://www.monografias.com/trabajos82/ley-organica-servidores-publicos/ley-organica-servidorespublicos2.shtml>; Fuente
Diario Hoy; publicado el 20 de Mayo del 2010

Disponibleen;http://www.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sind_for/casanov/pdf/quees.pdf; Consultado el 01-02- 2015

Concepto de capacitación; Disponible en;
www.asodefensa.org/portal/?page_id=4 Consultado el (01-02-2015)

Disponible en:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4319>

Disponible en:
<http://www.uasb.edu.ec/padh/revista19/documentos/Constitucioncolombia.pdf>

Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/ven_res48.pdf

Disponible en: <http://www.abogadosdecuador.com/constitucion-tituloV.htm>

Disponible en: http://www.apuntesjuridicos.com.ec/download/noticias/2980_DOC_p.pdf

Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos88/reglamento-interno-del-concejo-municipal/reglamento-interno-del-concejo-municipal.shtml>

Disponible en: <http://es.slideshare.net/roxanasilvach/cootad-17381122>

Disponible en: <http://educaciondecalidad.ec/ley-de-serviciop%C3%BAblilcolosep/leyorg%C3%A1nicadeserviciop%C3%BAblicos ep.html>

Disponible en: <http://www.repositorio.upse.edu.ec:8080/bitstream/123456789/974/1/TESIS%20FINAL%2021%20JUNIO%202013.docx>

Disponible en: <http://es.slideshare.net/CynthiaCepedaJarrin/cootad-110607102739phpapp0211-953197>

Disponible en:
<http://ftp.eeq.com.ec/upload/informacionPublica/ManualOrganicoFuncional.pdf>

ANEXO I

FOTOGRAFÍAS

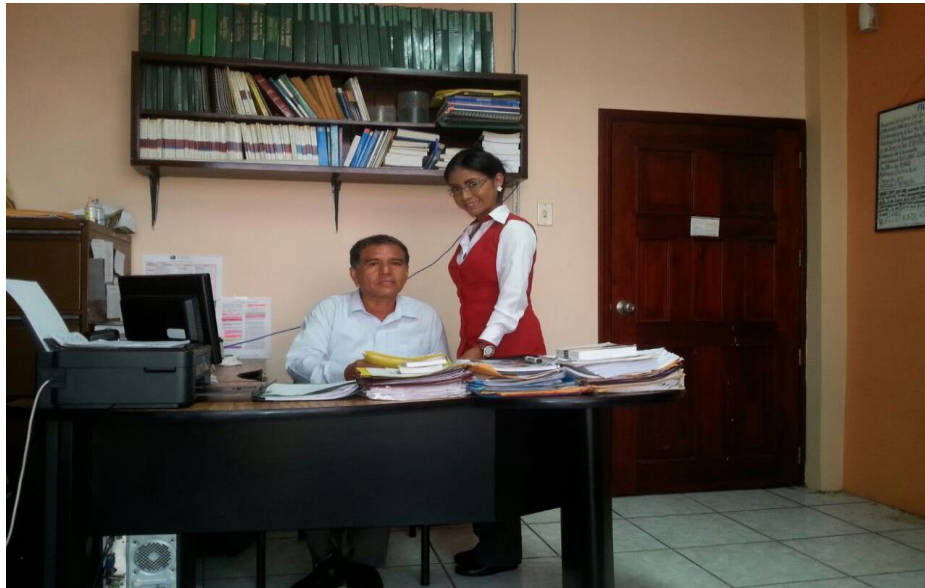
EJECUTIVO Y ÓRGANO LEGISLATIVO DEL GAD. MUNICIPAL DEL CANTÓN VALENCIA



ENCUESTA AL AB. JOHN ALVAREZ PERDOMO PROFESIONAL DEL DERECHO



**ENCUESTA AL AB. HOLGER ALVARADO ONOFRE, PROCURADOR
SÍNDICO DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE VALENCIA**



**ENTREVISTA AL ING. JUAN CARLOS TROYA FUERTES, ALCALDE
DEL CANTÓN VALENCIA**



ENTREVISTA AL ING. DANIEL MACÍAS LÓPEZ, CONCEJAL DEL CANTÓN VALENCIA



ENCUESTA A LA CIUDADANIA DEL CANTÓN VALENCIA



