



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

TÍTULO

“REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN EN RELACIÓN AL ORDEN DE SUCESIÓN DEL ALCALDE POR CAUSA DE MUERTE”

TESIS PREVIA A LA
OBTENCIÓN DEL TÍTULO
DE ABOGADO.

AUTOR:

Christian Fabián Murquincho Zaquinaula

DIRECTOR:

Dr. Marcelo Costa Cevallos, Mg. Sc.

Loja – Ecuador

2014

CERTIFICACIÓN

Dr. Marcelo Costa Cevallos, Mg. Sc.

DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO, DE LA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA, DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA.

CERTIFICO:

Haber dirigido y revisado prolijamente el contenido y forma del presente trabajo de investigación jurídica presentado por el postulante; **Christian Fabián Murquincho Zaquinaula**, bajo el título de “**REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN EN RELACIÓN AL ORDEN DE SUCESIÓN DEL ALCALDE POR CAUSA DE MUERTE**”, por lo que la presente tesis cumple con las normas de graduación vigentes en la Universidad Nacional de Loja, por lo que autorizo su presentación ante el respectivo Tribunal de Grado.

Loja, diciembre del 2014



Dr. Marcelo Costa Cevallos, Mg. Sc.

DIRECTOR DE TESIS

AUTORÍA

Yo, **Christian Fabián Murquincho Zaquinaula**, declaro ser Autor del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido del mismo.

Adicionalmente acepto y Autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la Publicación de mi Tesis en el repositorio de la Institución- Biblioteca Virtual.

AUTOR: Christian Fabián Murquincho Zaquinaula

FIRMA: 

CEDULA: 171339706-3

FECHA: Loja, diciembre del 2014.

CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.

Yo, Christian Fabián Murquincho Zaquinaula, declaro ser autor de la tesis titulada: **“REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN EN RELACIÓN AL ORDEN DE SUCESIÓN DEL ALCALDE POR CAUSA DE MUERTE”** Siendo requisito para optar por el grado de **Abogado**. Autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja, para que con fines académicos, muestre al mundo la Producción Intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional: Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 17 días del mes de diciembre del dos mil catorce.

FIRMA:



AUTOR: Christian Fabián Murquincho Zaquinaula

CEDULA: 171339706-3

DIRECCION: Quito, Santa Rita Calle Agustín Miranda y la A.

CORREO ELECTRONICO: cfcristian666@hotmail.com

TELEFONO: 0996960233

DATOS COMPLEMENTARIOS

DIRECTOR DE TESIS: Dr. Marcelo Acosta Cevallos, Mg. Sc.

TRIBUNAL: Dr. Mg. Augusto Patricio Astudillo Ontaneda.

Dr. Mg. Igor Eduardo Vivanco Müller.

Dr. Mg. Gonzalo Iván Aguirre Valdivieso.

DEDICATORIA

A mi padre, porque gracias a él sé que la responsabilidad es un compromiso de dedicación y esfuerzo, quien siempre estado presente en el comienzo y final de mis objetivos, gracias por ser la persona que eres.

A mi madrecita cuyo amor y ejemplo me ha enseñado y formado como una persona perseverante en el logro de mis objetivos y metas.

A mis hermanos quienes con sus consejos y apoyos influenciaron en cada momento de mi vida, doy gracias por ser mis hermanos y por estar siempre a mi lado

Finalmente con mucho amor a mi esposa y a mi hija amada, pilares fundamentales de mi vida, quienes están conmigo apoyándome incondicionalmente en todo momento, a ti amada mía un profundo agradecimiento por tu amor y comprensión.

AGRADECIMIENTO

Agradezco con profundo respeto, a la Universidad Nacional de Loja, a su gran capacidad científica y académica donde tuve la fortuna de estudiar una de las más interesantes profesiones, la carrera de Derecho.

A todos los docentes quienes con sus conocimientos intelectuales, humano y su constante búsqueda de la excelencia educativa, ha convertido la actividad de aprender en un proceso interactivo de opiniones y criterios rompiendo así los paradigmas de la repetición. Con su forma de enseñar.

De manera especial a cada una de las personas que confiaron en mí un reconocimiento especial.

Finalmente quiero agradecer a nuestros compañeros estudiantes de Derecho, al personal administrativo del Área Jurídica Social de la Universidad Nacional de Loja, por su gentil atención y colaboración de los cuales adquirimos grandes conocimientos que nos servirán en nuestra carrera para garantizar la profesión, honestidad, honradez y profesionalismo hacia nuestra sociedad.

TABLA DE CONTENIDOS

CERTIFICACIÓN

AUTORÍA

CARTA DE AUTORIZACIÓN

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

TABLA DE CONTENIDOS

1. TÍTULO

2. RESUMEN

2.1. ABSTRACT

3. INTRODUCCIÓN

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.1.1. CONCEPTO DE DERECHO MUNICIPAL

4.1.2. CONCEPTO DE MUNICIPIO

4.1.3. CONCEPTO DE GOBIERNO MUNICIPAL

4.1.4. CONCEPTO DE AUTONOMÍA

4.1.5. CONCEPTO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL

4.1.6. CONCEPTO DE ALCALDE

4.1.7. CONCEPTO DE CONCEJAL

4.1.8. CONCEPTO DE ELECCIONES

4.1.9. CONCEPTO DE SUCESIÓN

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1. ORIGEN DEL MUNICIPIO

4.2.2. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN EL ECUADOR

4.2.3. ENFOQUE HISTÓRICO DE LA DEMOCRACIA

4.2.4. LA SUCESIÓN POLÍTICA

4.2.5. LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

4.2.6. EL DERECHO A LA IGUALDAD FORMAL Y MATERIAL

4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1. LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS (GAD) EN EL CONTEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 4.3.2. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.
 - 4.3.3. LA AUTORIDAD EJECUTIVA DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y SU MARCO DE COMPETENCIAS
 - 4.3.5. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR
 - 4.3.6. LAS GARANTÍAS NORMATIVAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
 - 4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA
 - 4.4.1. GUATEMALA
 - 4.4.2. COLOMBIA
 - 4.4.3. VENEZUELA
 - 5. MATERIALES Y MÉTODOS
 - 5.1. MATERIALES
 - 5.2. MÉTODOS
 - 5.3. PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS
 - 6. RESULTADOS
 - 6.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS
 - 7. DISCUSIÓN
 - 7.1. Verificación de Objetivos
 - 7.1.1. OBJETIVO GENERAL:
 - 7.1.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS:
 - 7.2. CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS
 - 7.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL
 - 8. CONCLUSIONES
 - 9. RECOMENDACIONES
 - 9.1. PROYECTO DE REFORMA LEGAL AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN
 - 10. BIBLIOGRAFÍA
 - 11. ANEXOS
- PROYECTO DE INVESTIGACIÓN
- ÍNDICE

1. TÍTULO

“REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL,
AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN EN RELACIÓN AL ORDEN DE SUCESIÓN
DEL ALCALDE POR CAUSA DE MUERTE”

2. RESUMEN

La ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador más conocido como el Código de la Democracia establece con claridad meridiana bajo los principios de diversidad, pluralismo ideológico y de igualdad de oportunidades, la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales y para la designación de las autoridades de los órganos de poder público.

El Art. 2 de la normativa en referencia precisa cuales son los derechos de participación política que reconoce en plena concordancia con lo dispuesto en la Carta Magna, refiriendo textualmente:

“En el ámbito de esta ley las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

- 1. Elegir y ser elegidos;*
- 2. Participar en los asuntos de interés público;*
- 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa;*
- 4. Ser consultados;*
- 5. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular;*
- 6. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten;*
- 7. Intervenir como veedores u observadores en los procesos electorales; de conformidad a lo establecido en esta Ley y su Reglamento; y,*
- 8. Exigir la rendición de cuentas y la transparencia de la información de los sujetos políticos”*

Así mismo se definen lineamientos importantes respecto de las elecciones de las dignidades de elección popular, manifestándose en el art. 90 que las elecciones para prefectas o prefectos y viceprefectas o viceprefectos

provinciales, alcaldesas o alcaldes distritales y municipales, concejales o concejales distritales y municipales, y vocales de las juntas parroquiales rurales se realizarán cada cuatro años y no serán concurrentes con las elecciones nacionales.

El ejercicio de la democracia en un estado constitucional de derechos como el nuestro y como no puede ser de otra forma, debe cumplirse tal cual lo determina el código de la democracia, siendo que el sujeto político que haya sido favorecido con el voto ciudadano y obtenido una dignidad de elección popular deberá oportunamente ser acreditada por el Consejo Nacional Electoral para luego asumir su función o cargo para el cual se postuló;

En el caso particular del candidato a la alcaldía de un Municipio y desde el momento en que entra en funciones dentro del Cabildo, se identifican algunas cuestiones en lo relacionado al orden de sucesión del alcalde en caso de ausencia definitiva; pues desde el momento en que es electo o desde que inician sus funciones, en caso de fallecimiento, se interpreta conforme lo refiere el art. 62 del COOTAD que será el vice alcalde quien asuma la alcaldía:

“Son atribuciones del vicealcalde o vicealcaldesa:

- a) *Subrogar al alcalde o alcaldesa, en caso de ausencia temporal mayor a tres días y durante el tiempo que dure la misma. En caso de ausencia definitiva, el o la vicealcaldesa asumirá hasta terminar el período. La autoridad reemplazante recibirá la remuneración correspondiente a la primera autoridad del ejecutivo;”*
- b) Desde esta perspectiva estimo que no es legítimo ni democrático, que quien asuma la alcaldía en caso de ausencia definitiva del alcalde, sea el vice alcalde, sin observar un procedimiento eleccionario interno para nombrar al nuevo alcalde de entre los miembros del consejo municipal, es decir permitiendo que uno de los Ediles o Concejales en aras de ejercitar el principio de igualdad de oportunidades pueda asumir la función de Alcalde.

2.1. ABSTRACT

The electoral and best known as the Code of Democracy political organizations of the Republic of Ecuador Act establishes with clarity on the principles of diversity, ideological pluralism and equal opportunity, popular participation in the exercise of direct democracy to election and appointment of officers of organs of public authority processes.

The Article 2 of the regulations referring accurately represent the rights of political participation that recognizes in full accordance with the provisions of the Constitution, referring verbatim:

"In the scope of this law Ecuadorians enjoy the following rights:

1. Elect and be elected;
2. Participate in matters of public interest;
- 3 Submit popular initiative draft legislation;
- 4 be consulted;
5. Revoke the mandate they have given to elected officials;
6. Forming political parties and movements, freely join or leave them and participate in all decisions they take;
7. Intervene as suppliers or observers in electoral processes; pursuant to the provisions of this Act and its Regulations; and,

Require accountability and transparency of information political subjects "

Also important guidelines are defined with respect to the election of the popularly elected, manifesting in art. 90 that the elections for governors and prefects or viceprefectos viceprefectas or provincial, district and municipal

mayors or mayors, council or district and municipal councilors, and members of the rural parochial be held every four years and will not be competing with the national elections.

The exercise of democracy in a state constitutional rights such as ours and cannot otherwise be met as is determined by the code of democracy, being the political subject that has been favored with the public vote and obtained dignity elected shall be duly accredited by the National Electoral Council and then assume its role or position for which she applied;

In the particular case of a candidate for mayor of a municipality and from the moment you step into roles within the council, some issues were identified in relation to the order of succession of the mayor for permanent absence; because from the time elected or from starting their duties, in case of death, it is interpreted as referred to in art. COOTAD 62 will be the vice mayor who assume mayor:

"The duties of the Deputy Mayor or Deputy Mayor:

the mayor or mayor Subrogate in the temporary absence of more than three days and for the duration thereof. In case of permanent absence, the Deputy Mayor will assume or to complete the term. The replacement authority will receive the full amount of the first authority of the executive remuneration;"

From this perspective I believe it is neither legitimate nor democratic, that the person taking the mayor for permanent absence of the mayor, the mayor is vice, without observing an internal election process to appoint a new mayor from among the council members, ie allowing one of the aldermen or councilors in order to exercise the principle of equal opportunities can assume the role of Mayor.

3. INTRODUCCIÓN

La investigación jurídica intitulada **“REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN EN RELACIÓN AL ORDEN DE SUCESIÓN DEL ALCALDE POR CAUSA DE MUERTE”**, constituye un requisito de carácter obligatorio que exige la Universidad Nacional de Loja y su Modalidad de Estudios a Distancia (MED) previo a obtener el título de abogado.

La problemática determinada gira en torno del régimen jurídico, particularmente en lo referente al orden de sucesión del alcalde en caso de ausencia definitiva; las singularidades y elementos del problema amerita su revisión y diagnóstico, por lo que corresponde emprender en el análisis en forma crítica para establecer la necesidad de garantizar un procedimiento democrático en la sucesión del máximo personero municipal.

Dentro de la revisión de la literatura se hace realiza una importante síntesis de conceptos sobre el municipio, el concejo municipal, el alcalde, los ediles, los procesos electorarios; se analiza también el concepto de la sucesión en caso de ausencia definitiva, de tal manera que se incurre en este análisis para determinar en la casuística nacional los vacíos existentes en la norma que regula al gobierno autónomo municipal.

Dentro del marco doctrinario se revisan definiciones y referencias de autores, tratadistas y estudiosos del derecho municipal en relación a la temática, es

decir se examinan criterios calificados sobre el origen del derecho municipal, su etimología, el gobierno municipal y los gobiernos autónomos descentralizados;

Dentro de la estructura de la tesis se hace constar el marco jurídico, en este punto se citan todas las referencias constitucionales, legales y reglamentarias, así como la normativa conexas en relación a los gobiernos autónomos descentralizados y particularmente el Municipio, enfatizando en el régimen jurídico de la administración municipal, así se examinarán importantes referencias tomadas de la Constitución de la República del Ecuador y el código orgánico de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización.

En lo referente a materiales y métodos utilizados para la ejecución del informe final, siendo que la investigación jurídica por su naturaleza se ha sustentado en el método científico a través de los procedimientos de análisis y de síntesis; así mismo se utilizó el método deductivo para acercar el conocimiento de lo general a lo particular;

Conforme a la metodología del desarrollo de la tesis y en relación a los lineamientos y directrices académicas para este tipo de trabajos, se da paso a los resultados que se circunscriben al desarrollo de encuestas a profesionales del derecho, con estos insumos se dio paso a la discusión, fase en la que se han verificado los objetivos planteados y contrastado la hipótesis, proceso metodológico con la que procedí a fundamentar la propuesta jurídica para la reforma legal.

Finalmente hago una exposición de las conclusiones y recomendaciones que constituyen la síntesis del trabajo de investigación a las cuales llegué luego del acopio de información científica e investigación de campo, lo cual me permitió plantear sobre la base de lo investigado mi propuesta de reforma jurídica.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

Resulta importante previo a introducirnos al estudio y análisis del problema jurídico propuesto en relación a la necesidad de reformar el código orgánico de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización en relación al orden de sucesión del alcalde por causa de muerte, revisar algunas nociones conceptuales transversales a nuestra temática, de hecho no se puede omitir el referirnos al concepto de derecho municipal, municipio, su origen etimológico, el alcalde y los ediles, entre otras figuras que nos acercarán a la comprensión temática del problema; de tal forma que a continuación se proponen algunas importantes definiciones:

4.1.1. CONCEPTO DE DERECHO MUNICIPAL

Iniciamos el presente marco teórico proponiendo algunos importantes conceptos sobre el derecho municipal, punto de partida para el análisis posterior de la problemática identificada; recurrimos a autores y textos jurídicos para conocer en detalle el significado de figuras objeto de discusión; así:

“El Derecho Municipal se encuentra dentro de la rama del Derecho Administrativo, que se rige en nuestro país por los principios del Derecho Público. Este derecho se caracteriza por sus relaciones de colaboración e interés grupal, es decir, seguía principalmente por intereses estatales.”¹

¹ Cfr., S. VALENCIA, Derecho Municipal ob. cit., p.12

Otra definición es la proporcionada por el tratadista Camacho quien opina que:

*“El Derecho Municipal es la rama del Derecho Público que trata los procesos jurídicos que rigen la estructura y los fines del municipio.”*²

El Derecho Municipal tiene una estrecha relación con el Derecho Constitucional, ya que éste último constituye la base del derecho público. Además posee relación con algunas disciplinas jurídicas debido a la llamada “sistemática jurídica”, encargada de organizar dentro de la ciencia del derecho sus diferentes disciplinas e interrelacionarlas.

Existen distintas teorías sobre la autonomía de éste derecho, por ejemplo, Rendón Huerta estima que:

*“el Derecho Municipal es autónomo desde el punto de vista normativo y didáctico más que una autonomía concebida como garantía absoluta. Este autor sostiene que este Derecho tiene como objeto el estudio del municipio como institución jurídica, de la cual estudia su evolución, sustantividad jurídica, elementos, atributos, competencia, ser y deber ser.”*³

4.1.2. CONCEPTO DE MUNICIPIO

La palabra y concepto jurídico de Municipio surgió por vez primera en Roma, este vocablo proviene del latín que se compone de dos palabras: el sustantivo Manus munare que se refiere a cargas y obligaciones, tareas, oficios; y del

² Camacho-Siñani, “Nociones Sobre Derecho Municipal”, Cochabamba, Bolivia: Kipus, 2010, página 15

³ Cfr., R. DROMI, Derecho Administrativo, 4ta. ed., Ciudad Argentina, Buenos Aires.

verbo Capere, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas; De estos vocablos se debía entender, que a cambio de gobernarse a si mismos los pueblos sometidos por Roma, debían pagar un tributo, en suma el manus y el capere.

Las referencias conceptuales investigadas nos permiten conocer el significado del término, lo cual es importante para asimilar con propiedad esta noción:

“De la conjunción de estas dos palabras surgió el término municipium, que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas necesarias, tanto personales como patrimoniales, para atender los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

El concepto de Munícipe, hace alusión a gobernantes y a los habitantes de las circunscripciones municipales o municipia, término para referirse a las ciudades que en el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.” 4

Tanto la doctrina como el derecho positivo contemporáneos consideran al ente municipal como una persona jurídica a cuyo cargo queda el nivel primario de gobierno de la organización estatal.

Para el tratadista uruguayo Daniel Hugo Martins:

4 CONCEPTO ETIMOLOGICO DE MUNICIPIO. Consultado en: <http://clubensayos.com/Temas-Variados/CONCEPTO-ETIMOLOGICO-DE MUNICIPIO/150595.html>

*"El municipio es una persona jurídica pública. Las leyes orgánicas municipales modernas lo establecen expresamente y añaden que son capaces de contraer obligaciones y ejercer derechos de naturaleza civil"*⁵

Por otra parte, también podemos citar otro interesante concepto que identifica la estructura administrativa del Municipio:

"Municipio es una unidad territorial y poblacional, política y administrativamente organizada dentro de los límites de una sección de provincia en la que viven un conjunto de familias en relación de vecindad y con fines comunes. Entonces, un Municipio es conducido por su Gobierno Municipal representados, ambos, por la Municipalidad.

*"El Municipio es el resultado tradicional de cada pueblo, constituye un requerimiento impuesto por la propia naturaleza social del hombre. Este presenta su autonomía de manera integral, por constituir una de las fuentes básicas de organización y tener una relación cercana entre el ciudadano y el Estado."*⁶

El tratadista Bulit en su obra de *"Autonomía o autarquía"* refiere:

"El Municipio forma parte de un todo, llamado Estado que se encuentra organizando en función de leyes y normas Constitucionales; está regido por un órgano colegiado denominado ayuntamiento, municipalidad, alcaldía o concejo,

5 Martins, Daniel Hugo, El municipio contemporáneo, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978, p. 57. En sentido similar, Rendón Huerta Barrera, Teresita, Derecho municipal, México, Porrúa, 1985, p. 13.

6 Consultado en: http://jorgemachicado.blogspot.com/2011/12/dmcd.html#_ftnref1

encabezado por una institución unipersonal: el alcalde (en el Antiguo Régimen en España había un alcalde por el estado noble y otro por el estado llano; y en las principales ciudades un corregidor designado por el rey). Por extensión, también se usa el término municipio para referirse al ayuntamiento o municipalidad en sí. En la mayoría de Estados modernos, un municipio es la división administrativa más pequeña que posee sus propios dirigentes representativos, elegidos democráticamente.”⁷

Por otra parte Escobar Alcon en su texto de Derecho Municipal expone:

“El Municipio, como fenómeno social es el resultado del grado de desarrollo histórico de la sociedad, con autoridad y personalidad propia pero sometida a la potestad suprema del poder estatal que responde al carácter de agrupamiento asociativo del ser humano.”⁸

Una de las conceptualizaciones más completas que a mi criterio he podido revisar por condensar en su texto en forma integral la funcionalidad de esta institución es la que a continuación expongo:

“El Municipio es una sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del estado cuya finalidad es el bien común local y, dentro de este, la atención de las necesidades de la ciudad; es una persona de Derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses... el elemento

⁷ Consultado en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Municipio>

⁸ ESCOBAR ALCON, Constantino “Derecho Municipal”, La Paz, Bolivia: EJT Editorial Jurídica Temis: 3ra., 2010, p. 36

que mejor define al municipio es el de su población, que se caracteriza por su mayor densidad y por las necesarias relaciones de vecindad que crea entre sus habitantes. Sin la existencia de lo vecinal no se comprende al Municipio”⁹

Podemos agregar en base de las referencias consultadas que el Municipio es la unidad territorial y poblacional, política y administrativamente organizada dentro de los límites de una sección de provincia en la que viven un conjunto de familias en relación de vecindad y con fines comunes.

4.1.3. CONCEPTO DE GOBIERNO MUNICIPAL

En primer lugar me parece necesario recordar la definición de lo que es un gobierno, indistintamente de la esfera de administración en la que vaya a regir, diremos que se trata de un cuerpo que normalmente abarca a los políticos que tienen el poder de promulgar y hacer cumplir las leyes dentro de una nación, organización o grupo, su principal función es la de establecer las reglas de la ley y hacer cumplir las leyes de manera justa en beneficio de los ciudadanos.

En la opinión general la mayoría de textos jurídicos y artículos publicados en internet encontramos las siguientes referencias:

“Ayuntamiento, alcaldía, corporación local, corporación municipal, gobierno local o gobierno municipal, son distintos nombres para la institución que realiza las funciones de órgano de gobierno o administración local de un municipio.”¹⁰

⁹ <http://www.monografias.com/trabajos59/descentralizacionecuador/descentralizacion-ecuador.shtml#ixzz35uQXBUMR>

¹⁰ http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_municipal

“El gobierno municipal es el que ejerce su poder sobre un Municipio, una unidad político administrativa dentro de un estado nacional, con mayor o menor autonomía según los países. Recibe también los nombres de Ayuntamiento (España o México); Alcaldía se la denomina en Colombia; y en Bolivia, Gobierno Autónomo Municipal.”¹¹

Los gobiernos municipales son órganos elegidos por la ciudadanía, que tienen competencia para ejercer las funciones ejecutivas y administrativas que correspondan al tercer nivel político administrativo de gobierno.”¹²

En el ámbito nacional también se han manifestado algunas referencias:

“Nuestra legislación define a los gobiernos municipales como personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; normativa y de fiscalización; y ejecutiva previstas en el Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón.”¹³

¹¹<http://edukavital.blogspot.com/2013/01/conceptos-y-definicion-de-gobierno.html#sthash.63vTwgj5.dpuf>

¹² GOBIERNO MUNICIPAL: COMPENDIO DE DEFINICIONES Y CONCEPTOS. Definición de Gobierno Municipal. Consultado en: <http://edukavital.blogspot.com/2013/01/conceptos-y-definicion-de-gobierno.html#sthash.63vTwgj5.dpuf>

¹³ NOBOA ARREGUI. Alexis. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ECUADOR CON ÉNFASIS EN LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LOS GOBIERNOS LOCALES. Pág. 46

Podemos adicionalmente a lo citado, agregar un comentario en el siguiente sentido, el gobierno municipal se ejerce por intermedio de un Alcalde y un Concejo Municipal, tanto el Alcalde como los miembros del Concejo Municipal son elegidos popularmente por votación directa, el Alcalde es la autoridad ejecutiva propiamente y los ediles desempeña la función de legislar internamente a través de la aprobación de ordenanzas; El Concejo Municipal entonces, es el órgano deliberante del Municipio y ejerce el control de la actividad administrativa del Alcalde. Los actos de legislación dictados por el concejo se denominan Ordenanzas.

4.1.4. CONCEPTO DE AUTONOMÍA

Este importante concepto y principio que rige para algunas instituciones es preponderante para identificar el nivel de cumplimiento de metas y objetivos institucionales, de tal forma que su concepto es determinante al tratar lo relacionado con la facultad del alcalde, por lo que a continuación examinamos algunas referencias de carácter conceptual:

El Diccionario de la Real Academia Española de la lengua manifiesta que:

“Autonomía es la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones y otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.

Guillermo Cabanellas en su Diccionario Jurídico expresa que:

“Autonomía es el Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que las dictadas por él y para él”.

El profesor Rodrigo Borja Cevallos en su Enciclopedia de la Política expone:

“ [...] desde el punto de vista etimológico, se llama autonomía la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía, sin embargo no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos pero- están sometidos a la soberanía estatal. La autonomía se enmarca en el concepto de descentralización que puede ser de dos clases: descentralización política, que da lugar a la forma federal de Estado, y descentralización administrativa, que de ordinario existe en los Estados Unitarios por razones de eficiencia operativa. La autonomía se da en ambos casos, aunque sus alcances son diferentes. En el Estado Federal son autónomas las circunscripciones territoriales en que él se divide. Cada uno de ellos tiene su propia ley y órganos gubernativos y administrativos que lo conducen.”¹⁴

Joaquín García Morillo, emite un comentario sumamente interesante sobre la autonomía en estos términos:

“...tanto desde la perspectiva gramatical como desde la constitucional, la consagración de la autonomía implica, en primer lugar, el reconocimiento de un ámbito de intereses propios y, en segundo lugar, el reconocimiento de que

¹⁴ Rodrigo Borja, Enciclopedia de la Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp. 54-55.

esos intereses propios han de ser normados y regidos por entes específicos y autónomos. Autonomía significa, pues, consagración de un ámbito de actuación y libre disposición propio, en el que se incluye al menos un mínimo ámbito de discrecionalidad y, consecuentemente, una cierta capacidad de resistencia frente a las órdenes o instrucciones que pretenden invadir dicho campo.”¹⁵

Se puede agregar luego de revisar estos conceptos proporcionados por especialistas en el tema, que la autonomía en el caso de los municipios es la potestad que estos organismos ostentan para poder autonormar su gestión y ejercer sus competencias sin subordinación al poder central, tanto desde el punto de vista financiero cuando del administrativo, dentro del marco de la Constitución y de la Ley.

4.1.5. CONCEPTO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL

Dentro del régimen municipal y de las atribuciones del alcalde y los concejales para llevar a efecto el cumplimiento de los fines y objetivos institucionales enmarcados dentro de las competencias que la Constitución y la ley les asignan, es relevante tratar el tema de la autonomía, por ser la facultad institucional indispensable para alcanzar la eficacia y eficiencia administrativa, al respecto los tratadistas dicen:

¹⁵ Joaquín García, La configuración Constitucional de la Autonomía Local, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A, 1998, p. 21. 25 Proyecto de Carta Europea de la Autonomía Local, citado por Antonio María Hernández (h), op. cit. p. 354.

“Es de fundamental importancia desentrañar el verdadero sentido de la palabra autonomía. Este término proviene del griego antiguo y se compone de dos voces: “autos” que significa propio, y “nomos” que significa ley, es decir autonomía es la potestad de dictar 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”¹⁶

Debemos tener presente que el municipio como parte del Estado, mantiene diversas formas de relación con otros órganos o funciones del Estado, y desde esta perspectiva resulta importante mencionar que se pueden generar diversos conflictos en el orden de ejecución de competencias y funciones dentro de un territorio, aquí es donde se torna indispensable el respeto del principio de autonomía municipal; sobre esto el tratadista Antonio María Hernández hace interesantes reflexiones:

“En estas relaciones 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.” 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.

¹⁶ Diego Giuliano, Derecho Municipal: Autonomía y Regionalización Asociativa, 1ra. Ed. Buenos Aires, Editar, 2005, pp. 46 y 47

En ese marco se producen confrontaciones entre instituciones del Gobierno Central que pretenden interferir la gestión administrativa autónoma de las municipalidades, por lo que, para analizar el caso en concreto es necesario previamente estudiar los conceptos de autonomía municipal, que nos permita determinar sus alcances y límites en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.”¹⁷

Desde el punto de vista de los administradores de justicia también se propone un concepto de autonomía municipal, a continuación se cita un extracto jurisprudencial en relación a la figura materia de análisis:

“Se puede definir a la plena autonomía municipal como la institución jurídica reconocida constitucionalmente para el ejercicio de las potestades otorgadas a las municipalidades para legislarse por si mismos, administrarse por si mismos y financiarse por si mismos en función de su propia realidad e intereses locales, sin subordinación a ninguna función o autoridad extraña a la municipalidad.”¹⁸

La autonomía denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercerse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo que autonomía es un concepto político, porque político es el poder de darse su propia legislación, entonces con absoluta claridad y precisión podemos afirmar que la autonomía municipal es la facultad institucional intangible e irrenunciable para auto gobernarse, auto dirigirse y auto administrarse.

17 Antonio María Hernández, Derecho Municipal, Volumen I, Teoría General, 2da Ed., Desalma, 1997 pág. 348

18 Corte Nacional de Justicia. Sentencia dictada en el juicio No. 446-2006-NA del 29 de abril del 2008.

4.1.6. CONCEPTO DE ALCALDE

La figura del Alcalde es el eje central de la presente investigación jurídica, de tal forma que es relevante revisar la naturaleza de la función que ostenta y aún más, conocer el significado del término que nos permite identificar las características y singularidades del cargo que ejecuta.

“La alcaldía es un cargo público que se encuentra al frente de la administración política de una ciudad, municipio o pueblo. Existe una amplia variedad de regulaciones jurídicas de esta figura, tanto en lo relativo a sus competencias y responsabilidades como a la forma en que el alcalde es elegido.

El alcalde tiene un mandato que dura, habitualmente, entre cuatro y seis años, y puede ser reelegido en la mayoría de los países. Su obligación consiste en defender los intereses de sus conciudadanos mediante la ejecución de las políticas locales que tengan por objetivo la mejora de su calidad de vida.”¹⁹

El alcalde es reconocido como la máxima autoridad de un municipio y es el encargado de dirigir, administrar y supervigilar el funcionamiento de la municipalidad.

4.1.7. CONCEPTO DE CONCEJAL

Luego de revisar el concepto del máximo personero municipal es importante definir también al funcionario que integra el consejo municipal y que es parte fundamental de la gestión y toma de decisiones dentro del Cabildo como en

¹⁹ Consultado en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Alcalde>

efecto lo es el concejal o edil como también se lo conoce o llama en distintos países.

“Un concejal es un miembro electo de la administración política de los municipios hispanohablantes. Éstos forman el órgano colegiado que ejerce de gobierno municipal, y que recibe distintos nombres según el país y periodo histórico (concejo municipal, ayuntamiento, corporación municipal, etc.).”²⁰

La palabra edil se aplica modernamente a los concejales o miembros de una corporación municipal, viene del latín aedilis, nombre de una magistratura o cargo político en la república romana que formaba parte de cursus honorum o escalafón de la carrera política; los ediles se encargaron de asuntos complejos como: supervisión y cuidado de la ciudad, control y supervisión de provisiones, gestión y organización de juegos y espectáculos públicos, además de tener la potestad de decretar e imponer multas.

4.1.8. CONCEPTO DE ELECCIONES

Para analizar la importante connotación de la sucesión del alcalde en caso de ausencia definitiva, previamente es necesario revisar el concepto de las elecciones, por ser el mecanismo que le permitió asumir el cargo; un análisis completo de lo que son las elecciones es el que a continuación presento:

“Elecciones, en política, es un proceso de toma de decisiones en donde los electores eligen con su voto entre una pluralidad de candidatos para ocupar los cargos políticos en una democracia representativa.

²⁰ Consultado en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Concejal>

Hay elecciones generales (las que se convocan para elegir a los miembros del parlamento o poder legislativo, y en su caso al jefe del Estado o del poder ejecutivo) y elecciones locales de ámbito municipal o regional. En algunos sistemas políticos también se someten a elección popular otros cargos”²¹

En la esfera política, una elección es un proceso de toma de decisiones usado en las democracias modernas donde los ciudadanos votan por sus candidatos o partidos políticos preferidos para que actúen como representantes en el gobierno.

Cuando hablamos de elecciones, necesariamente debemos plantear la cuestión de los procesos electorales, pues estos constituyen una fuente de legitimación de las autoridades públicas, sin embargo el proceso eleccionario puede concretarse de diferentes formas y en cualquier momento debe presentarse como el mecanismo de democracia directa para elegir a quien deba representar un conglomerado; sobre la legitimidad se ha mencionado lo siguiente:

“La legitimidad política puede entenderse, en términos generales, como la aceptación mayoritaria, por parte de los gobernados, de las razones que ofrecen los gobernantes para detentar el poder. En este sentido, la legitimidad es una cuestión subjetiva, pues depende de la percepción que tengan los ciudadanos acerca del derecho de gobernar de sus autoridades. Sin embargo, la legitimidad específica que prevalezca en un país determinado y en una

²¹ Consultado en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones>

época concreta depende de múltiples variables sociales, económicas, culturales y políticas, todas ellas surgidas en un devenir histórico particular. Así, en ciertas condiciones históricas, es más probable que algún tipo de legitimidad (o legitimidades) surja y se imponga en el escenario político. Con el tiempo, y a partir de acciones políticas concretas, de la evolución del pensamiento político y del desarrollo de la sociedad, un tipo de legitimidad, por muy arraigado que haya estado, puede minarse poco a poco hasta perder su influencia, y es entonces que será sustituido por otra legitimidad.”

En los regímenes democráticos, las elecciones cumplen una función más que no se ha mencionado, que es la de promover una sucesión del poder de manera pacífica y ordenada. Es decir, las elecciones democráticas permiten mantener, al menos de manera más clara y más continua que en los regímenes no democráticos, la estabilidad política y la paz social. Lo anterior en virtud de que si se disputa el poder en condiciones equitativas, los candidatos y partidos que aspiran al poder y los grupos y ciudadanos que los respaldan renunciarán más fácilmente a la violencia como medio para acceder al gobierno. Pero para que eso sea más probable, se necesita que en efecto se contienda con reglas definidas e igualitarias, de modo que quienes pierdan en el juego político tengan pocos o ningún incentivo para desconocer el veredicto, y se conformen con el resultado.

4.1.9. CONCEPTO DE SUCESIÓN

La figura de la sucesión es una cuestión debatida en el ámbito de los gobiernos municipales por su connotación e importancia, se ha identificado vacíos dentro

de la normativa que regula este tema dentro del gobierno local, pues o existe un procedimiento democrático a observar para asumir la alcaldía en caso de ausencia definitiva del alcalde en caso de fallecimiento o renuncia a su cargo, pues únicamente se contempla la posibilidad de que sea el vice alcalde quien asuma directamente esta función hasta que culmine el periodo de elección;

Se recordará que por tratarse mi tema de investigación de un asunto netamente político, el concepto que se analizará desde la perspectiva política, pues como es de conocimiento el término ocupa un lugar importante dentro del área civil.

“Sucesión, del latín successio, es la acción y efecto de suceder (proceder, provenir, entrar en lugar de alguien). La sucesión, por lo tanto, es la continuación de alguien o algo en lugar de otra persona o cosa”²²

Otros autores dicen que el término sucesión deriva de successio acción de suceder, y algunos dicen que la palabra successio deriva de: so y sucedere que quiere decir venir después. Esta palabra successio tenía en el lenguaje jurídico de los compiladores del Código Justiniano²³, un sentido amplio y equivalente a ‘traspaso de derechos.

La Real Academia Española presenta una importante definición sobre el término, refiriendo que:

²² Consultado en: <http://definicion.de/sucesion/#ixzz362Te0uaJ>

²³ Código justiniano (Corpus Iuris Civilis, Cuerpo de Derecho del Ciudadano Romano), <http://jorgemachicado.blogspot.com/2010/02/sucesion.html#sthash.kpfVKBBO.dpuf>

“acción y efecto de suceder”; “entrada a continuación de alguien o algo en lugar de otra persona o cosa”; “prosecución, continuación ordenada de personas, cosas, sucesos, etc.”; “entrada como heredero o legatario en la posesión de los bienes de un difunto”; “descendencia o procedencia de un progenitor”; “conjunto de bienes, derechos y obligaciones transmisibles a un heredero o legatario”; “prole”, con el concepto de descendencia. Este vocablo se aplica no solo en el ámbito del derecho civil (para la herencia), sino también en el plano político (para el legado de un trono), y también en se aplica en las ciencias matemáticas y naturales para designar un ordenamiento de clases o categorías.”

Si bien es cierto el Concejo Municipal debe garantizar que Municipalidad no quede acéfala y debe respetar y garantizar el derecho de los ediles a poder ser electos en proceso eleccionario interno como alcalde a falta definitiva del titular.

El permitir una sucesión en forma directa sin elección interna de entre los miembros del concejo municipal refleja una afectación de derechos políticos de los ediles y una disminución del principio de igualdad, por tanto, si es competencia del concejo municipal la tramitación, resolución y verificación de asuntos de orden interno, administrativo y disciplinario, debe ser su atribución también el designar en forma democrática al próximo alcalde a través de un proceso eleccionario entre todos los concejales del municipio.

4.2. MARCO DOCTRINARIO

Habiendo revisado importantes nociones conceptuales en relación al tema materia de investigación y que nos ha permitido introducirnos al problema, es necesario y conforme lo establece la metodología de trabajo para el desarrollo del presente estudio, desarrollar algunas consideraciones de tipo doctrinario en torno al origen de la institución municipal, la perspectiva y evolución del municipio en el Ecuador, los procesos eleccionarios para la dignidad de alcalde, la sucesión política, la democracia y las garantías normativas.

4.2.1. ORIGEN DEL MUNICIPIO

La dificultad por establecer el origen del municipio ha originado debates sobre su nacimiento dando lugar a dos corrientes que han perfilado su origen que son: la sociológica y la legalista.

La escuela sociológica entiende al municipio como una forma organizativa del derecho natural impuesta por los requerimientos inherentes a la vida del hombre que surge de forma espontánea por la vecindad entre las familias y que por lo tanto no es una creación del Estado sino que ha sido reconocido en su existencia.

La escuela Legalista propone que el municipio es una circunscripción administrativa territorial creada mediante ley, cuyas atribuciones son otorgadas por el Estado, quien está en facultad de ampliarlas, reducirlas o suprimirlas. Es decir que según la concepción de esta escuela, el municipio nace o termina

según lo determine la ley, sin prescindir de los factores geográficos ni sociológicos que pueden o no ser considerados por el legislador.

Partidarios de esta corriente formalista han hecho posible que una sección territorial reciba la denominación legal de municipio sin que tenga el elemento y requisito fundamental para su existencia, como es la densidad poblacional, sino que surgen como un privilegio que otorga el legislador. Existe también el caso de municipios que han disminuido notablemente su población pero conservan aún la calidad de tal.

Históricamente se estima que el origen del municipio se remonta a los tiempos del imperio romano, cuando este estaba en proceso de expansión. Las ciudades que conquistaban se incorporaban a Roma pero sus habitantes carecían de derechos políticos, eran consecuentemente *civitas sine suffragio*. No obstante tenían la obligación de contribuir con un tributo denominado *municipia*, vocablo derivado de la palabra *munus* que significaba carga. Cada ciudad constituía un *municipium*, era considerado como sujeto de derecho privado, que es el origen de la persona jurídica y, por tanto, capaz de contraer obligaciones y adquirir bienes.

Posteriormente, a los habitantes de las ciudades conquistadas les fueron reconocidos otros derechos así se llegó a caracterizar el municipio romano por la calidad de ciudadanos romanos que era reconocida a sus habitantes y por la autonomía administrativa y local que poseían.

El problema del equilibrio político de las ciudades conquistadas, en forma paulatina fue solucionándose con el reconocimiento de los municipios romanos, que hacía posible la existencia de un núcleo organizado local ligado con el gran poder de dominación que era el imperio romano.

En España la creación de los ayuntamientos se sitúan entre los siglos XI y XII como derivación del rigor de los pueblos y ciudades que eran considerados centros de libertad en contraposición a los dominios territoriales de la nobleza y los señores feudales. En aquella época el alcalde y otros cargos municipales eran destinados por los padres de familia. Designaban también el jefe de la milicia del lugar y en asamblea discutían los asuntos de interés mutuo. La corona se apoyó en los ayuntamientos para debilitar el poder de los nobles y señores feudales.

En otros lugares y épocas, el ayuntamiento estaba compuesto por un corregidor o intendente, regidor o ediles; en la actualidad está conformado por los alcaldes y concejales.

Esta corporación municipal encarna la estructura del estado moderno que, como es obvio tiene menor jerarquía administrativa.

Los historiadores no dejan de reconocer que le pertenece al municipio la antelación en la formación administrativa, con cuya forma se llegaron a constituir más tarde la maquinaria estatal; es así que en la Grecia clásica y otras ciudades antiguas aún en la actualidad, poseen un tipo peculiar debido a

que en la integración de los ayuntamientos predomina las gestiones primarias de desarrollo y buena vecindad.

4.2.2. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN EL ECUADOR

En lo que respecta a los antecedentes históricos del Municipio en el Ecuador, necesariamente debemos analizar algunos aspectos atinentes con la evolución institucional desde el inicio de la vida republicana de tal forma de poder conocer como se ha desarrollado el avance de la gestión y administración del gobierno local, para ello me permito citar esta importante reflexión histórica en torno al origen del municipio en el Ecuador;

“La Municipalidad Ecuatoriana, de lo que era al comienzo de nuestra vida republicana, a lo que es hoy en día, ha evolucionado lentamente, aunque la de 1.830 guardaba aspectos de las que se constituyeron en la época de la Colonia y éstos a su vez de los creados en el viejo continente, obedecía a las necesidades de su tiempo y además a intereses de ciertos sectores dominantes; la de hoy, es más amplia por las mismas circunstancias que la rodean, como también han variado los campos de acción, finalidades, etc., pero que aún de haberse dado cambios no llega a ser funcional y cumplir a cabalidad sus objetivos ni tampoco cubre las necesidades de su población por cuanto son muchos y variados los motivos que impiden su cumplimiento.”²⁴

Otra importante teoría respecto del origen del Municipio en el Ecuador es la que presenta el autor Fernando Guerrero quien se pronuncia sobre las formas

²⁴ http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=561&Itemid=116

de integración social y comunitaria que de a poco fueron creciendo hasta constituir un entorno local que con el tiempo se convirtió en un Municipio; refiere el tratadista:

“la forma rudimentaria del municipio, que obedecían a la necesidad que tenían las familias de agruparse natural y voluntariamente, constituían las formas primitivas del Estado. Sin embargo, existían municipios rurales que se basaban en la comunidad de intereses agrícolas, por parentescos, raza o religión; y, municipios urbanos surgidos comúnmente del crecimiento de los rurales. La razón de ser del municipio a más de la voluntad de las familias, obedecía a la necesidad de defenderse adecuadamente contra peligros exteriores, la ventaja de regular de mejor forma las relaciones entre las distintas familias y el beneficio de desarrollar las economías individuales en el núcleo social.”²⁵

El tratadista Adolfo Posada, en su obra El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, referido en el libro del Dr. Fernando Guerrero, manifiesta:

“desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo y convierte el espacio ocupado en medio para la convivencia con sus semejantes y construye viviendas, formando alrededor de un núcleo de atracción, una población concentrada o dispersa en pequeños grupos pero entre sí relacionados, merced a una causa, más que del parentesco, de la proximidad o contigüidad espacial, surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que, a la larga constituirán la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras

²⁵ 25 GUERRERO, Fernando: Gobiernos Seccionales y Descentralización, p. 47

manifestaciones de la vida en común – territorial y espacial – se convertirá en régimen de policía, y, por fin, en régimen local o municipal”²⁶.

4.2.3. ENFOQUE HISTÓRICO DE LA DEMOCRACIA

La democracia como forma de gobierno nació en Grecia hace más de 2000 años, se trata de la democracia de los antiguos o democracia directa, y ya desde entonces se establece el criterio del número para diferenciar formas de gobierno: el gobierno de uno es la monarquía, el de pocos la aristocracia y el de muchos la democracia.

Vale la pena subrayar, que a partir de entonces la tipología de las formas de gobierno, con algunas variantes de acuerdo a los grandes pensadores políticos y a las épocas, se convertiría en un ejemplo en la historia del pensamiento político.

Pero conviene no perder de vista que se trata de la democracia directa o democracia de los antiguos. En ese sentido, hablamos de una democracia que se practicó en las pequeñas ciudades como Atenas y Esparta en el siglo V antes de Cristo y posteriormente, en Roma y en las ciudades italianas de la Edad Media y el Renacimiento, es decir, en Estados de muy reducidas dimensiones. En suma, hablamos de la democracia clásica de los griegos y de la tradición republicana surgida en Roma y perfeccionada en la edad media y el renacimiento.

²⁶ GUERRERO, Fernando, Ob. Cit. p. 48

A continuación presentamos un referente doctrinario de singular importancia donde se tratan aspectos medulares respecto del sistema democrático:

“La democracia directa a la que se alude se caracterizó por los siguientes contenidos: una escala pequeña (máximo 40 mil habitantes); asambleas regulares y participación directa de los ciudadanos (consejo de los 500); administración ciudadana de la ciudad a través de tribunales populares (1 año máximo en el cargo, es decir, rotación de los puestos); unos siglos después en la Edad Media la práctica de la democracia en las ciudades-Estado de Italia, promovería otras dos características: la noción de mandato imperativo y el referéndum. Por consiguiente, esta democracia de los antiguos la cual conocemos más por las críticas de Platón o Aristóteles que por investigaciones históricas definitivas- en visión retrospectiva y comparativa con la teoría democrática moderna tiene varias limitaciones: ciudadanía exclusiva y no inclusiva (20-25% de la población únicamente eran ciudadanos libres e iguales ante la ley); no reconocían la pretensión universal de la libertad y de la igualdad, y finalmente, la democracia como forma de gobierno quedaba intrínsecamente reducida a Estados pequeños.

Tuvieron que transcurrir varios siglos para que la democracia resurgiera de su largo eclipse. Sin embargo, en este largo trayecto, la democracia sufrió cambios drásticos tanto en el ámbito teórico como práctico, dando lugar a una nueva forma de democracia: liberal y representativa. Es la democracia de los modernos. Mientras la democracia de los antiguos era directa y la democracia moderna es la representativa.

De acuerdo con su significado original, democracia quiere decir entonces, gobierno del pueblo por el pueblo. El término democracia y sus derivados provienen de las palabras griegas demos (pueblo) y cratos (poder o gobierno).

La democracia es, por lo tanto, una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en donde lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto de gobierno lo que hay que gobernar- sino también el sujeto que gobierna. De ahí que se distinga y se oponga así clásicamente al gobierno de uno la monarquía o monocracia o al gobierno de pocos la aristocracia y oligarquía. En términos modernos, en cambio, se acostumbra oponer la democracia a la dictadura, y más generalmente, a los gobiernos autoritarios. En cualquier caso, el principio constitutivo de la democracia es el de la soberanía popular, o en otros términos, el de que el único soberano legítimo es el pueblo.”²⁷

Una definición explícita de democracia, por lo tanto, defiende que la democracia es un proceso de toma de decisiones colectivas por mayoría absoluta o relativa limitada por el respeto irrestricto a las minorías que en igualdad de circunstancias puedan convertirse a su vez en mayoría- y sustentado por varias "reglas del juego: funcionarios electos; elecciones libres e imparciales; sufragio inclusivo; derecho para ocupar cargos públicos; libertad de expresión; variedad de fuentes de información y autonomía asociativa. Como se ve se trata de una definición empírica.

²⁷ Guillén López, Tonatiuh; Los gobiernos municipales y la democracia en México, En: La Construcción de las Instituciones para la Democracia en América Latina; IFE; México, 1999.

La anterior es una definición mínima de la democracia, dicho lo cual, es preciso decir en forma categórica, que la ausencia de una sola de las reglas del juego de la democracia o la inexistencia del principio y regla de mayoría en la toma de decisiones colectivas o vinculantes, no es bajo ninguna consideración, un gobierno democrático.

Por último, vale la pena reparar que en la historia del pensamiento político la democracia, que en su sentido etimológico significa gobierno del pueblo, pasó a considerarse en su etapa clásica- como gobierno de la mayoría, y en su fase moderna, como proceso de toma de decisiones por mayoría absoluta o relativa; definiciones que en última instancia, responden a las sucesivas transformaciones de la democracia tanto en su valoración teórica como en su práctica real. Asimismo, es relevante subrayar que la antítesis de la democracia, en la historia de las ideas, siempre ha sido la autocracia de donde proviene autoritarismo, término griego que en el curso de los siglos derivó a tiranía, despotismo, dictadura, y de un tiempo a la fecha, autoritarismo.

4.2.4. LA SUCESIÓN POLÍTICA

Ya hemos distinguido que al hablar de sucesión debemos diferenciar la sucesión descrita en nuestra legislación civil y la sucesión política que es la que nos ocupa por la materia de nuestro proyecto de investigación; de tal manera que es necesario también conocer como se lo ha definido al acto de sucesión de un funcionario que ocupa un cargo público.

“La sucesión política es el proceso en la cual el liderazgo cambia de manos en un país. Este es el momento más sensible de la vida política interna de una nación, siendo la prueba más dura de las instituciones y los procedimientos de un régimen. Lo que está en juego es si los que actualmente poseen puestos y los que tienen ambiciones de reemplazarlos están preparados a aceptar y atenerse a reglas pre establecidas que regulan la duración de los cargos y las maneras en los cuales son nombrados y despedidos.”²⁸

4.2.5. LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La prioridad fundamental de un Estado democrático es garantizar, en forma eficaz y permanente, los derechos y garantías de los habitantes, es decir, que los hombres y mujeres puedan ejercer sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales establecidos en la Constitución y demás leyes secundarias, así como en diversos instrumentos internacionales (tratados, acuerdos, declaraciones).

Los derechos políticos forman parte de una serie de principios universalmente reconocidos que reciben el nombre de *derechos humanos*, los cuales en nuestro país están reconocidos en la Carta Magna, al igual que en las constituciones políticas de cada uno de los estados y en diversos instrumentos jurídicos.

²⁸ Consultado en: <http://www.offnews.info/verArticulo.php?contenidoID=16142>

“En este contexto, los derechos políticos están asociados con los derechos civiles, entendidos como aquellos derechos fundamentales que hacen referencia al ámbito de autonomía de la persona humana y de los grupos sociales con relación a la actuación de los órganos del Estado. En tanto que los derechos políticos son los que determinan en los ciudadanos la capacidad de ejercer ciertas funciones en la actividad del Estado, sobre todo, en la formación y en la administración del gobierno.

Los derechos humanos surgen históricamente como derechos civiles y políticos. Por eso se les denomina derechos de primera generación. En su origen, en el siglo XVIII, reciben varios nombres, tales como derechos individuales, derechos innatos, derechos esenciales y "derechos del hombre y del ciudadano".²⁹

Los derechos civiles y políticos están recogidos en las principales declaraciones internacionales actuales de derechos humanos, por ejemplo, en el artículo 3.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1963; y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Javier Hurtado en su obra de *“Derecho Políticos en el orden municipal”* nos presenta un importante criterio sobre los derechos de participación política:

²⁹ Córdova, Arnaldo; 1996; Las prioridades teóricas de la democracia, Nexos, noviembre de 1996, pp. 22-25.

“Son aquellos que poseen únicamente las personas que ostentan la calidad de ciudadanos, de donde viene la expresión "gozar de los derechos de ciudadanía". Como se sabe, para ser ciudadano se requiere dos requisitos: tener una edad mínima (que generalmente es de dieciocho años) y la nacionalidad del Estado donde se quiere ejercer los derechos políticos. Los derechos políticos tienen que ver con la participación de los ciudadanos en la actividad política de la comunidad y con la posibilidad de influir, directa o indirectamente, en las grandes decisiones del Estado.”³⁰

Por otra parte Blanca Acevedo también propone una interesante definición sobre este conjunto de prerrogativas ciudadanas:

“Los derechos políticos, con un contenido abstracto, pero diferenciados entre sí dependiendo de su pertinencia para determinados municipios o regiones del país. Aquí lo relevante es el énfasis de un derecho frente al conjunto de derechos, siguiendo una estrategia de comunicación específica por región, atendiendo a los déficits en su aplicación.

Los derechos políticos adaptados, especificados, desarrollados, a situaciones relativas a la interacción entre sociedad y gobiernos municipales. Se trata en este caso de una traducción del derecho y su contenido abstracto a un contenido concreto, local, entre ciudadanos y ayuntamientos.”³¹

30 Hurtado, Javier; 1999; Derechos políticos en el orden municipal, México, Col. Cuadernos de Debate, Agenda de la Reforma Municipal en México

31 Acedo, Blanca y Sainz, Mariana; 1998; Los sistemas electorales municipales en México: la incorporación del principio de representación proporcional, Centro de Estudios para la Reforma del Estado. México, D.F.

Los derechos fundamentales que el Estado democrático y constitucional está obligado a respetar, son todos aquellos que la persona humana tiene por el hecho de ser tal, por lo tanto, los titulares de estos derechos son todos los individuos de la especie humana, teniendo el carácter de fundamentales, esto es, esenciales, independientes y anteriores al Estado.

La soberanía popular se manifiesta en la elección de los gobernantes; el sufragio, unido a una libre y activa participación política de los ciudadanos, permite establecer un sistema democrático, es decir, que los derechos políticos constituyen la puerta de acceso a la democracia.

Los derechos políticos en conjunto, con un contenido abstracto, universal, válidos en cualquier situación de la relación entre ciudadanos y Estado.

En este caso, la variante es considerar alguna forma de inclusión del gobierno municipal en el contenido de Estado, como una de sus formas expresivas. Adicionalmente, enfocar a los derechos políticos no como algo distante, como algo perteneciente a la difusa relación del ciudadano con el gobierno federal (con el que se confunde al Estado en la conciencia social), sino como algo inherente al entorno cotidiano y a la relación del ciudadano con su gobierno local.

Es decir, ratificar que los derechos universales son también locales; formas naturales a la vida cotidiana.

4.2.6. EL DERECHO A LA IGUALDAD FORMAL Y MATERIAL

La igualdad formal implica que la ley en su texto proteja a todas las personas sin distinción, y requiere que esta protección sea igualmente accesible para todas las personas en la situación descrita por la norma jurídica mediante los actos de aplicación individuales de esta ley. La igualdad formal parte de dos principios fundamentales: trato igual a los iguales y trato desigual a los desiguales. Por lo tanto, el derecho de igual protección de la ley significa que ésta no puede ser aplicada de manera distinta a personas en situaciones similares e, igualmente, que no puede ser aplicada de forma idéntica a personas en situaciones diferentes.

Es importante también ahora analizar algunas nociones conceptuales sobre la igualdad material, otro punto de reflexión en el que evidencia un trato diferente respecto de quienes tienen derecho a una renta vitalicia y quiénes no.

“El principio de igualdad material viene siendo entendido como una reinterpretación de la igualdad formal en el Estado social de Derecho que, teniendo en cuenta la posición social real en que se encuentran los ciudadanos, tiende a una equiparación real y efectiva de los mismos” 32

“La igualdad formal no debe ser entendida en términos absolutos. Es decir, permite dar un tratamiento desigual a los diversos sujetos de derecho, con una única condición general: que ese tratamiento desigual no suponga un

32 H. HELLER: «Las ideas socialistas», en el volumen seleccionado y prologado por A. LÓPEZ PINA: Escritos políticos, Madrid, Alianza, pág. 322.

tratamiento que quiebre el sistema de Derechos Humanos y que en consecuencia, resulte discriminatorio.

La igualdad formal se traduce en el derecho a la igualdad ante la ley. La igualdad material se traduce en el derecho a la igualdad en la ley; esto es, en la no discriminación en las concretas relaciones sociales, evitando así que se produzcan diferencias o desigualdades por razones étnicas, o culturales o por cualquier otra condición.”³³

Para complementar el análisis y en base a los importantes comentarios de la doctrina sobre el tema, concuerdo con que el principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente regulación a supuestos distintos.

Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática. La igualdad material es la situación objetiva concreta que prohíbe la arbitrariedad.

33 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA Sentencia No. T-432/92 Proceso de tutela No. 860.

4.3. MARCO JURÍDICO

Conforme a la estructura y metodología de este tipo de investigación, es necesario referirme a toda la normativa existente en relación al problemática objeto de estudio, así entonces, citaré importantes referencias constitucionales, legales, reglamentarias y otras de carácter conexo en relación al entorno del sistema municipal, particularmente al régimen del funcionamiento, organización, competencias del alcalde, del gobierno autónomo municipal y formas de sucesión en caso de falta definitiva del alcalde reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico, todo dirigido a sustentar mis posiciones frente a la problemática que estimo existe dentro de la administración municipal.

4.3.1. LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS (GAD) EN EL CONTEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

La Constitución de la República del Ecuador define con precisión directrices y principios respecto de la organización política del estado ecuatoriano, estableciendo la organización y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; así a continuación podemos revisar contenidos de importantes disposiciones respecto del tema;

El art. 238 de la Carta Magna señala cuales son los gobiernos autónomos descentralizados y hace alusión a su autonomía en los siguientes términos:

“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.”

En los arts. 239 y 240 de la Constitución se establecen reglas claras sobre la creación del sistema nacional de competencias a ejecutarse dentro de las respectivas jurisdicciones territoriales y al tipo de facultades reconocidas a estos órganos;

“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.”

En su artículo 242, la Constitución menciona que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Adicionalmente, el artículo 238 destaca que constituyen gobiernos autónomos descentralizados (GAD) las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.

El art. 253 de la Carta Magna se refiere a la existencia del cantón dentro del territorio nacional, a su integración, autoridad ejecutiva y elementos que lo constituyen;

“Art. 253.- Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas 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 estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.”

Posteriormente, el capítulo tercero desde el artículo 251 hasta el artículo 264 trata lo relacionado a los GAD, incluyendo sus competencias, en el caso que

nos ocupa es interesante conocer las competencias del gobierno autónomo municipal, las mismas que al tenor de lo dispuesto en el código orgánico son:

- ✓ 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.
- ✓ Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
- ✓ Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
- ✓ 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.
- ✓ Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
- ✓ Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
- ✓ 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.
- ✓ Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
- ✓ Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.

- ✓ 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.
- ✓ Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
- ✓ 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.
- ✓ Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
- ✓ Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

4.3.2. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece las regulaciones específicas para cada uno de los gobiernos correspondientes a cada nivel territorial, al respecto se definen los órganos de gobierno, sus fines, composición, funciones, atribuciones y prohibiciones.

En correspondencia con las disposiciones constitucionales, el Código determina los marcos y características específicas que tendrán las funciones ejecutiva, legislativa y de participación ciudadana de cada uno de los niveles de

gobierno autónomo descentralizado, procurando el equilibrio y la armonía entre los mismos.

El código orgánico en referencia en la sección segunda, Art. 56 trata del Consejo Municipal como órgano principal dentro del sistema de gobiernos autónomos descentralizados en los siguientes términos:

“Art. 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 el Capítulo III de la misma sección primera el código orgánico trata de la naturaleza jurídica, sede y funciones del consejo municipal, siendo que el art. 53 dice que los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden; además se indica que la sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón

4.3.3. LA AUTORIDAD EJECUTIVA DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y SU MARCO DE COMPETENCIAS

En el Art. 59 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización hace alusión a la primera autoridad municipal, refiriendo que el alcalde o alcaldesa es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal, elegido por votación popular de acuerdo con los requisitos y regulaciones previstas en la ley de la materia electoral.

En el art. 60 se describen las atribuciones del alcalde o alcaldesa, lo cual es importante resaltar para conocer el ámbito de gestión de la autoridad ejecutiva municipal, sin embargo a continuación se presentan algunas que por su connotación aparecen como las más relevantes dentro de su gestión:

- a) Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal; y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico;*
- b) Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal;*
- c) Convocar y presidir con voz y voto dirimente las sesiones del concejo municipal, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa;*
- d) Presentar proyectos de ordenanzas al concejo municipal en el ámbito de competencias del gobierno autónomo descentralizado municipal;*

e) Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno;

f) Dirigir la elaboración del plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo cantonal de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;

g) Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan cantonal de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración del concejo municipal para su aprobación;

h) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas;

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;

l) Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno municipal; así como delegar atribuciones y deberes al vicealcalde o vicealcaldesa, concejales, concejales y funcionarios, dentro del ámbito de sus competencias;

o) La aprobación, bajo su responsabilidad civil, penal y administrativa, de los trasposos de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito, en casos especiales originados en asignaciones extraordinarias o para financiar casos de emergencia legalmente declarada, manteniendo la necesaria relación entre los programas y subprogramas, para que dichos trasposos no afecten la ejecución de obras públicas ni la prestación de servicios públicos. El alcalde o la alcaldesa deberá informar al concejo municipal sobre dichos trasposos y las razones de los mismos;

w) Dirigir y supervisar las actividades de la municipalidad, coordinando y controlando el funcionamiento de los distintos departamentos;

x) Resolver los reclamos administrativos que le corresponden;

4.3.4. SUCESIÓN DEL ALCALDE EN CASO DE AUSENCIA DEFINITIVA

El art. 62, numeral a) del COOTAD son determinantes en nuestro proceso de investigación por la problemática planteada en relación al orden de sucesión del alcalde en caso de falta definitiva, pues dice la norma que será el vice alcalde quien asuma la alcaldía por el resto del periodo que falte para concluir la gestión municipal;

Art. 62.- Atribuciones.- Son atribuciones del vicealcalde o vicealcaldesa:

- a) Subrogar al alcalde o alcaldesa, en caso de ausencia temporal mayor a tres días y durante el tiempo que dure la misma. En caso de ausencia definitiva, el o la vicealcaldesa asumirá hasta terminar el período. La autoridad reemplazante recibirá la remuneración correspondiente a la primera autoridad del ejecutivo;*
- c) Cumplir las funciones y responsabilidades delegadas por el alcalde o alcaldesa;*
- d) Todas las correspondientes a su condición de concejal o concejala;*
- e) Los vicealcaldes o vicealcaldesas no podrán pronunciarse en su calidad de Concejales o concejalas sobre la legalidad de los actos o contratos que hayan ejecutado durante sus funciones como ejecutivos. Las resoluciones que el concejo adopte contraviniendo esta disposición, serán nulas: y,*
- f) Las demás que prevean la ley y las ordenanzas cantonales.*

De la disposición en referencia se observa que no existe un mecanismo de elección democrática entre los ediles para designar a la nueva autoridad, únicamente se observa que se ha determinado en forma mecánica la salida al problema, a través del otorgamiento del derecho del vice alcalde para acceder a la función ejecutiva del municipio.

4.3.5. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR

En el art. 1 del Código de la Democracia se menciona claramente que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución y en la ley.

Así mismo se dispone en concordancia con lo establecido en la norma constitucional que será bajo los principios de diversidad, pluralismo ideológico y de igualdad de oportunidades, esta ley regula la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales y para la

designación de las autoridades de los órganos de poder público.

Art. 2 de la normativa en referencia precisa cuales son los derechos de participación política que reconoce en plena concordancia con lo dispuesto en la Carta Magna, refiriendo textualmente:

“En el ámbito de esta ley las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

- 1. Elegir y ser elegidos;*
- 2. Participar en los asuntos de interés público;*
- 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa;*
- 4. Ser consultados;*
- 5. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular;*
- 6. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten;*
- 7. Intervenir como veedores u observadores en los procesos electorales; de conformidad a lo establecido en esta Ley y su Reglamento; y,*
- 8. Exigir la rendición de cuentas y la transparencia de la información de los sujetos políticos”*

Me parece importante revisar el contenido del art. 3 que refiere que el Estado promueve la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de

nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas para las elecciones pluripersonales será obligatoria su participación alternada y secuencial.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.

4.3.6. LAS GARANTÍAS NORMATIVAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

La Constitución de la República del Ecuador que se caracteriza por la sola revisión de sus normas relacionadas con el reconocimiento amplio de los derechos fundamentales inherentes a la condición de la persona, también regula lo relacionado con los mecanismos procesales existentes para garantizar la tutela de los derechos, los cuales se conocen con el nombre de garantías constitucionales.

Estas garantías constitucionales conforme se revisa en los Arts. 84 y 86 de la Carta Magna son de dos tipos, las garantías normativas y las garantías jurisdiccionales; Por tratarse dentro del presente trabajo de investigación de identificar la problemática legal existente en torno a la inexistencia de un mecanismo legal que permita establecer un procedimiento eleccionario interno entre los miembros del concejo municipal, me refiero a los concejales, para

poder elegir al nuevo al alcalde, en el caso particular que se ha propuesto, esto es la ausencia definitiva de su titular sea por renuncia o por causa de muerte;

Resulta necesario referirme a una situación de confrontación entre la norma secundaria, me refiero al COOTAD que permite en forma directa, antidemocrática e ilegítima que sea el vice alcalde quien asuma el cargo vacante en caso de fallecimiento del titular; y el principio constitucional que respalda y garantiza los derechos de participación política, los principios de igualdad de oportunidades y de garantía de los procesos electorarios y la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública.

Precisamente la disposición constitucional en forma expresa hace alusión a la obligatoriedad de que todas las normas expedidas por las autoridades con facultad para hacerlo, adapten su texto al cumplimiento absoluto de las normas constitucionales; así o indica el artículo que a continuación transcribo:

“Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.”

4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA

Corresponde a esta parte de la investigación el análisis de legislación comparada en relación al problema que se ha propuesto dentro de la presente investigación jurídica, lo cual es indispensable para contrastar los vacíos legales existentes en nuestra legislación en referencia a la inexistencia de un mecanismo legal que permita establecer un procedimiento eleccionario interno entre los miembros del concejo municipal, me refiero a los concejales, para poder elegir al nuevo al alcalde en caso de ausencia definitiva.

4.4.1. GUATEMALA

LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS, DECRETO 1-85

“ARTICULO 206. * De la integración de las Corporaciones Municipales. Cada Corporación Municipal se integrará con el Alcalde, Síndicos y Concejales, titulares y suplentes, de conformidad con el número de habitantes, así:

a) Tres síndicos, diez concejales titulares; un síndico suplente, cuatro concejales suplentes, en los municipios con más de cien mil habitantes;

b) Dos síndicos, siete concejales titulares; un síndico suplente, tres concejales suplentes, en los municipios con más de cincuenta mil habitantes y menos de cien mil;

c) Dos síndicos, cinco concejales titulares; un síndico suplente, dos concejales

suplentes, en los municipios con más de veinte mil habitantes y hasta cincuenta mil; y,

d) Dos síndicos, cuatro concejales titulares; un síndico suplente y dos concejales suplentes, en los municipios con veinte mil habitantes o menos.

Los concejales titulares, en su orden, sustituyen al alcalde en ausencia temporal o definitiva de éste.

Los síndicos y concejales suplentes, en su orden, sustituyen a los titulares en ausencia temporal o definitiva de éstos.

Al producirse la vacante, los concejales titulares deberán correrse en su orden de adjudicación, a efecto de que el suplente asuma en cada caso, la última concejalía.

Si por cualquier razón no hubiera suplente para llenar un cargo vacante, se considera como tal a quien figure a continuación del que debe ser substituido en la planilla de la respectiva organización política y así sucesivamente, hasta integrar Concejo.

Si en la forma anterior no fuere posible llenar la vacante, se llamará como suplente a quien habiendo sido postulado como concejal o síndico en la respectiva elección, figure en la planilla que haya obtenido el mayor número de

votos, entre los disponibles. En ambos casos, el Tribunal Supremo Electoral resolverá las adjudicaciones y acreditará a quien corresponda.”

4.4.2. COLOMBIA

LEY 4 DE 1913

Sobre régimen político y municipal.

CAPITULO VII

ALCALDIAS Y CORREGIMIENTOS

“ARTICULO 183. El alcalde es el jefe de la administración pública en el municipio, ejecutor de los acuerdos del concejo y agente inmediato del prefecto. El alcalde es, además, jefe superior de policía en el territorio de su jurisdicción.

ARTICULO 184. Las atribuciones de los alcaldes son las siguientes:

1. Cuidar de que el concejo se reúna oportunamente y desempeñe los deberes que le corresponden;

2. Convocarlo a reuniones extraordinarias cuando un caos grave y urgente lo exija;

3. *Conceder licencias a los concejales;*
4. *Suministrar al concejo los informes y datos que necesite para el buen desempeño de sus funciones;*
5. *Inspeccionar con frecuencia los establecimientos públicos del municipio, para que marche con regularidad;*
6. *Nombrar y remover libremente los empleados de su oficina;*
7. *conceder licencia a los empleados municipales, en los casos y términos especificados por la ley;*
8. *Cumplir y hacer cumplir la constitución, leyes, ordenanzas, acuerdo y decretos que estén en vigor;*
9. *Velar por que los empleados en el servicio municipal desempeñen oportuna y debidamente sus funciones;*
10. *Prestar al concejo los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes a la buena marcha del municipio, y con especialidad los de presupuestos de rentas y gastos en la época oportuna;*
11. *Dar posesión de sus destinos a los empleados municipales, con las excepciones que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos;*

12. Remitir al gobernador, en los primeros ocho días de cada mes, los datos estadísticos del consumo de ganado mayor, lanar y de cerda;

13. Dar en el mes de diciembre un informe al prefecto de la provincia o al gobernador del departamento, cuando no exista la entidad provincial, sobre la marcha de la administración pública en el municipio, y las medidas que convenga tomar para mejorarla;

14. Imponer multas hasta de veinte pesos, o arresto hasta de seis días, a los que desobedezcan o no cumplan sus órdenes y a los que les falten al debido respeto;

15. Sancionar u objetar los acuerdo expedidos por el concejo;

16. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto y los reglamentos de contabilidad;

17. Perseguir a los reos prófugos que haya en el municipio;

18. Nombrar los corregidores en las fracciones en que esto deba tener lugar;

19. Nombrar los empleados municipales, siempre que la designación no esté atribuida a otra autoridad;

20. Coadyuvar activamente a las medidas que dicten los empleados de instrucción pública, y fomentar, en cuanto esté a su alcance, este ramo en el municipio:

21. Cuidar de que los archivos de las oficinas del municipio se conserven en perfecto buen estado y arreglo, y

22. Despachar, sin pérdida de tiempo, los exhortos y oficios que dirijan las autoridades judiciales.

ARTICULO 185. El período de duración del alcalde es de un año, a partir de 1 de enero siguiente a su elección, y puede ser reelecto.

ARTICULO 186. El alcalde tendrá dos suplentes, que se denominarán primero y segundo, nombrados por el gobernador, los cuales desempeñarán, por su orden, la alcaldía, cuando por cualquier causa falte el principal.

ARTICULO 187. El alcalde tendrá un secretario, de su libre nombramiento y remoción, y en los municipios en que las rentas lo permitan, tendrá los subalternos que el concejo disponga.

ARTICULO 188. El despacho de la alcaldía estará siempre en la cabecera del municipio.

ARTICULO 189. Los corregidores durarán un año en el desempeño de sus funciones, y son de libre nombramiento y remoción del alcalde.

ARTICULO 190. Los corregidores tendrán por inmediato superior al alcalde del municipio a que pertenezca el caserío que administran.

ARTICULO 191. Los corregidores tomarán posesión ante el alcalde respectivo.

ARTICULO 192. Los corregidores tendrán a los alcaldes al corriente de todas las disposiciones que dicten, para que sean aprobadas, modificadas o improbadas.

ARTICULO 193. El corregidor tendrá un secretario de su libre nombramiento y remoción, el cual podrá ser a la vez recaudador auxiliar de rentas públicas en el corregimiento.

ARTICULO 194. Los empleos de alcalde y de corregidor serán de forzosa aceptación, y pueden ser remunerados o no, según lo dispongan las asambleas respectivas.”

4.4.3. VENEZUELA

LEY ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL

“Artículo 87. Las ausencias temporales del alcalde o alcaldesa serán suplidas por el funcionario de alto nivel de dirección, que él mismo o ella misma designe. Si la ausencia fuese por un período mayor de quince días continuos, deberá solicitar autorización al Concejo Municipal. Si la falta temporal se prolonga por más de noventa días consecutivos, el Concejo Municipal, con el análisis de las circunstancias que constituyen las razones de la ausencia, declarará si debe considerarse como ausencia absoluta.

Cuando la falta del alcalde o alcaldesa se deba a detención judicial, la suplencia la ejercerá el funcionario designado por el Concejo Municipal, dentro del alto nivel de dirección ejecutiva.

Cuando se produjere la ausencia absoluta del alcalde o alcaldesa antes de tomar posesión del cargo o antes de cumplir la mitad de su período legal, se procederá a una nueva elección, en la fecha que fije el organismo electoral competente.

Cuando la falta absoluta se produjere transcurrida más de la mitad del período legal, el Concejo Municipal designará a uno de sus integrantes para que ejerza el cargo vacante de alcalde o alcaldesa por lo que reste del período municipal.

El alcalde o alcaldesa designado o designada deberá cumplir sus funciones de acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo aprobado para la gestión.

Cuando la ausencia absoluta se deba a la revocatoria del mandato por el ejercicio del derecho político de los electores, se procederá de la manera que establezca la ley nacional que desarrolle esos derechos constitucionales.

En los casos de ausencia absoluta, mientras se cumple la toma de posesión del nuevo alcalde o alcaldesa, estará encargado de la Alcaldía el Presidente o Presidenta del Concejo Municipal.

Se consideran ausencias absolutas: la muerte, la renuncia, la incapacidad física o mental permanente, certificada por una junta médica, por sentencia firme decretada por cualquier tribunal de la República y por revocatoria del mandato.”

5. MATERIALES Y MÉTODOS

Acorde con la naturaleza del problema jurídico, utilicé métodos generales y particulares, con las técnicas relativas que presentaré a continuación:

5.1. MATERIALES

El desarrollo del trabajo investigativo se direccionó con la utilización de material bibliográfico, la utilización de obras literarias de carácter jurídico referentes a la problemática planteada, revistas jurídicas y páginas web especializadas, diccionarios de Derecho, información de periódicos, entre otros, con los cuales se realizaron los marcos referenciales o revisión de literatura. Los materiales de escritorio, útiles de oficina, entre papel, esferográficos, carpetas, cd, flash memory, Recursos Técnicos, entre otros, el uso de computadora, impresora, copiadora, scanner, grabadora.

5.2. MÉTODOS

Dentro del proceso investigativo, apliqué los métodos: el Método Científico, que fue el instrumento adecuado que me permitió llegar al conocimiento de los fenómenos que se producen en la naturaleza y en la sociedad, mediante la conjugación de la reflexión comprensiva y el contacto directo con la realidad objetiva, puesto que es considerado como el método general del conocimiento.

La utilización de los Métodos: Analítico y sintético, Deductivo, e Inductivo, implicó conocer la realidad de la problemática de investigación, partiendo

desde lo particular para llegar a lo general, en algunos casos, y segundo partiendo de lo general para arribar a lo particular y singular del problema, puesto que la investigación trasciende al campo institucional, la problemática se vuelve más compleja, con lo cual me remití al análisis de la Constitución de la República del Ecuador y del Código de la Democracia, para asimilar jurídicamente lo sucinto que fue la clave del éxito en la investigación.

Con el método analítico pude investigar las diferentes implicaciones y efectos negativos que produce la deficiente práctica del derecho municipal en el Ecuador, especialmente el relacionado con la inexistencia de un mecanismo legal que permita establecer un procedimiento eleccionario interno entre los miembros del concejo municipal, me refiero a los concejales, para poder elegir al nuevo al alcalde en caso de ausencia definitiva.

También estuvo presente el método sintético mediante el cual relacioné hechos aparentemente aislados, que me permitan sustentar la existencia de limitaciones y falencias en las leyes que regulan la administración municipal.

El método estadístico, me permitió establecer el porcentaje referente a las encuestas y conocer los resultados positivos o negativos de la hipótesis.

5.3. PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS

Los procedimientos utilizados fueron, el documental - bibliográfico y de campo comparativamente que me llevó a encontrar las diferentes normas comunes en el ordenamiento jurídico nacional y comparado, para descubrir sus relaciones y estimular sus diferencias o semejanzas, y por tratarse de una investigación analítica se manejó también la hermenéutica dialéctica en la interpretación de los textos que fueron necesarios.

Como técnicas de investigación para la recolección de la información utilicé fichas bibliográficas, fichas nemotécnicas y de transcripción, con la finalidad de recolectar información doctrinaria, y la recolección de la información a través de la aplicación de la técnica de la encuesta.

La encuesta fue aplicada en un número de treinta abogados en libre ejercicio profesional, por tratarse de reformas de carácter legal.

Finalmente los resultados de la investigación recopilada durante su desarrollo fueron expuestos en el Informe Final, el que contiene la recopilación bibliográfica y análisis de los resultados, que fueron expresados mediante cuadros estadísticos; y, culminé realizando la comprobación de los objetivos, finalicé redactando las conclusiones, recomendaciones y elaboré un proyecto de reformas legales que son necesarias para adecuarla a la normativa que regula el gobierno autónomo municipal.

6. RESULTADOS

6.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS

PREGUNTA NRO. 1

¿Considera Usted que el Derecho Municipal es desconocido dentro de los gobiernos autónomos descentralizados por las autoridades y funcionarios que lo conforman?

CUADRO Nº 1

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	6	20 %
SI	24	80 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio

Autor: Christian Fabián Murquincho

GRÁFICO Nº 1



INTERPRETACIÓN

De los 30 encuestados, 24 personas que equivalen al 80 % de la muestra consideran que en efecto el derecho municipal no es conocido ni aplicado dentro del ámbito de gestión de la administración municipal; mientras que 6 personas equivalentes al 20 % de la muestra encuestada consideran que la normativa municipal si se aplica en los casos que determina ley.

ANÁLISIS

Los resultados obtenidos respecto de lo consultado en esta pregunta nos conducen a determinar que un importante sector del foro jurídico estima que hay problemas y falencias dentro de los gobiernos autónomos descentralizados en relación al desconocimiento del derecho municipal, lo cual genera errores y equivocaciones en todo nivel dentro de la administración municipal, considerando que el gobierno local ejecuta competencias complejas que requieren necesariamente que sus personeros en todas las instancias, esto es desde quien ejerce la autoridad ejecutiva, los ediles y demás funcionarios administrativos mantengan una adecuada formación y capacitación dentro de su área de gestión y trabajo.

PREGUNTA NRO. 2

¿Está de acuerdo Usted en que han existido falencias y limitaciones de orden legal para garantizar los derechos de participación política dentro de los Municipios?

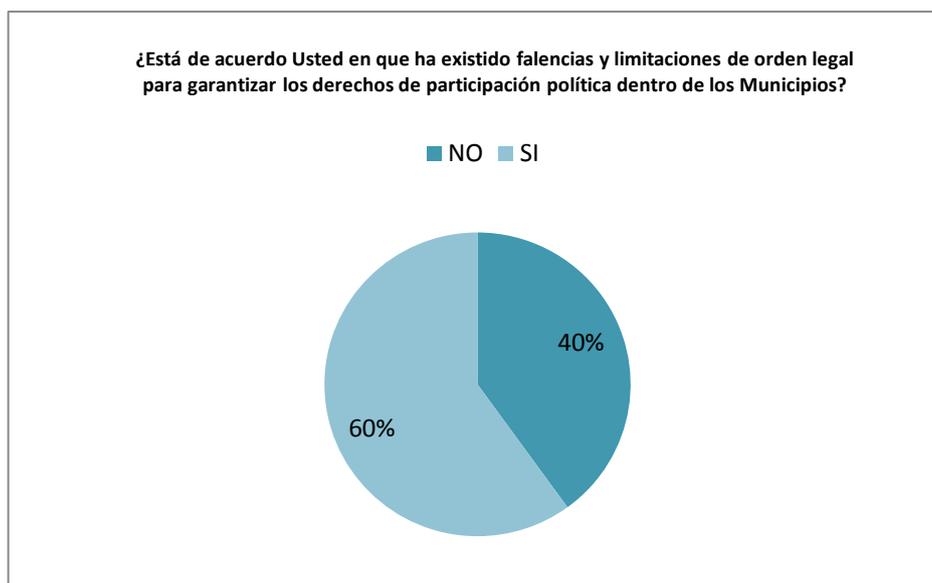
CUADRO Nº 2

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	12	40 %
SI	18	60 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio

Autor: Christian Fabián Murquincho

GRÁFICO 2



INTERPRETACIÓN

De las treinta personas encuestadas, 18 equivalentes al 60 % de la muestra poblacional estiman que en el Ecuador existe un conflicto estructural dentro de los gobiernos autónomos municipales en relación a la escasa garantía de los derechos de participación política a lo interno de la institución; mientras que 12 personas que equivalen al 40 % de la muestra seleccionada estiman que no es verdad, que todos los actos dentro de la institución son adheridos a las formas de participación democrática dispuestos por la constitución y la ley.

ANÁLISIS

Los resultados obtenidos respecto de lo consultado en esta pregunta permiten inferir importantes criterios que abogados en libre ejercicio que concuerdan en forma mayoritaria con el hecho de que los derechos de participación política dentro de los gobiernos autónomos descentralizados no se han garantizado en la forma prevista en la norma legal ni constitucional, esto se demuestra con la escasa formación jurídica y política de sus funcionarios, arriesgando en gran medida el desarrollo armónico de las relaciones interna y externas de la institución.

PREGUNTA NRO. 3

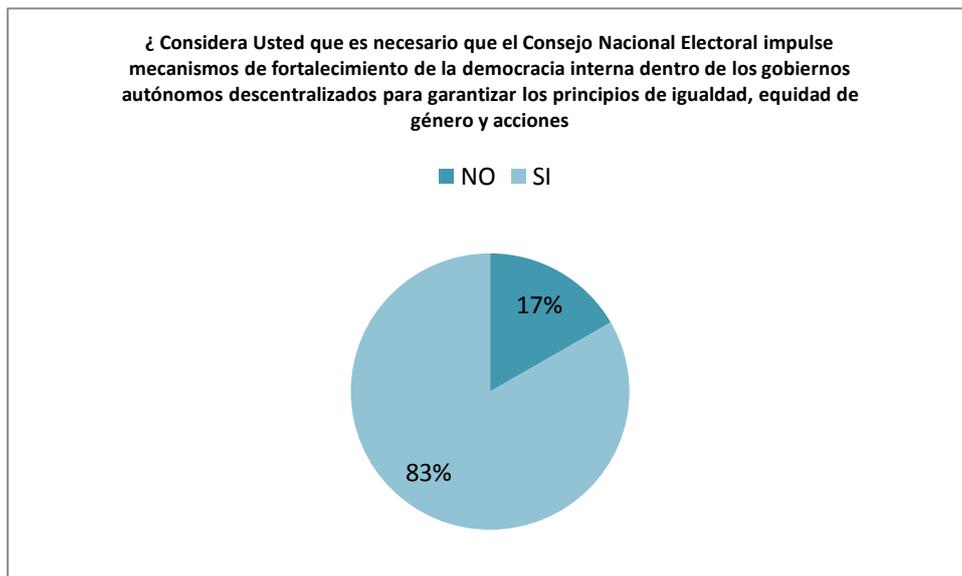
¿Considera Usted que es necesario que el Consejo Nacional Electoral impulse mecanismos de fortalecimiento de la democracia interna dentro de los gobiernos autónomos descentralizados para garantizar los principios de igualdad, equidad de género y acciones afirmativas?

CUADRO Nº 3

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	5	16.6 %
SI	25	83.3 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio
Autor: Christian Fabián Murquincho

GRÁFICO 3



INTERPRETACIÓN

De las 30 personas encuestadas, 25 que equivalen al 83.33 % de la muestra encuestada responden con gran convencimiento que el Consejo Nacional Electoral debe impulsar mecanismos de fortalecimiento de la democracia interna dentro de los Municipios; por otra parte, 5 personas equivalentes al 16.6 % no están de acuerdo con tal aseveración, pues consideran que se al intervenir otro órgano en la gestión municipal se afectaría el principio de autonomía.

ANÁLISIS

De los resultados obtenidos se puede determinar una reflexión de los encuestados en torno a lo consultado que en forma mayoritaria nos permite identificar que hace falta mayor participación del Consejo nacional Electoral a través de sus dependencias internas para fortalecer y dotar de cultura electoral a los gobiernos municipales, capacitando y asesorando en todos y cada uno de los procesos internos que demanden o impliquen el ejercicio de derechos y obligaciones políticas, de tal forma que se pueda garantizar en forma efectiva tantos los principios que pregona el sistema democrático en nuestro país, como las garantías normativas establecidas en nuestra Constitución.

PREGUNTA NRO. 4

¿Considera Usted que la forma de suceder al alcalde por parte del vice alcalde en caso de ausencia definitiva y en los términos del art. 62 del COOTAD, sin un proceso eleccionario entre los concejales del gobierno municipal es antidemocrático e ilegítimo?

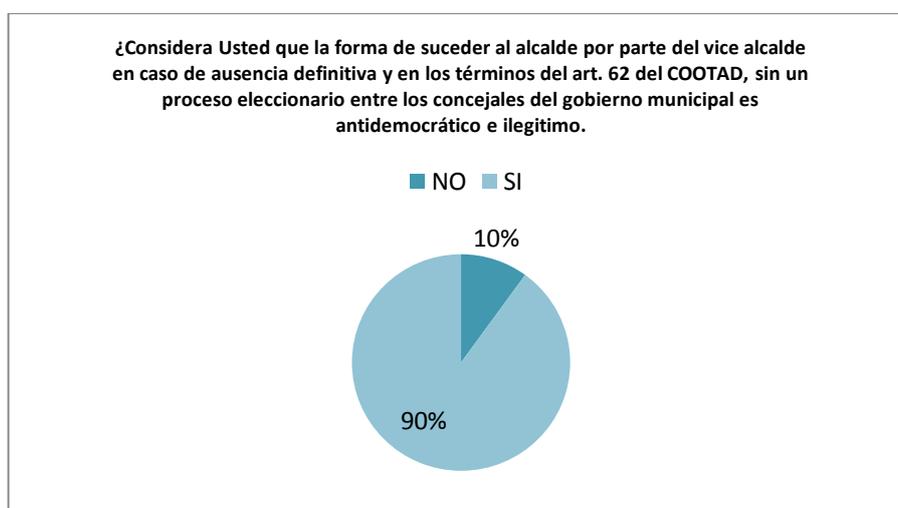
CUADRO Nº 4

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	3	10 %
SI	27	90 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio

Autor: Christian Fabián Murquincho

GRÁFICO 4



INTERPRETACIÓN

De las 30 personas encuestadas 27 que corresponde al 90 % de la muestra seleccionada contestan positivamente, que la forma de suceder al alcalde por parte del vice alcalde es antidemocrático e ilegítimo; por el contrario 3 personas equivalentes al 10% de la muestra seleccionada contestan que no, que simplemente ese procedimiento ya está normado en la ley y que por tanto se debe respetar.

ANÁLISIS

Los resultados obtenidos nos permiten obtener un diagnóstico importante en relación al mecanismo de sucesión del alcalde en caso de ausencia definitiva, el COOTAS establece claramente que en este caso será el vicealcalde quien asuma la autoridad ejecutiva, sin embargo la posición en forma manifiesta resulta ser contraproducente por afectar principios que en un estado de derechos y además democrático deberían observarse, pues a falta del titular de la alcaldía, es indispensable que sea únicamente a través de un proceso electoral en el que participen los concejales o ediles, de donde se elija al nuevo alcalde, en concordancia con los mecanismos de democracia establecidos por el Código de la Democracia y en las condiciones de igualdad y equidad previstas en la Constitución.

PREGUNTA NRO. 5

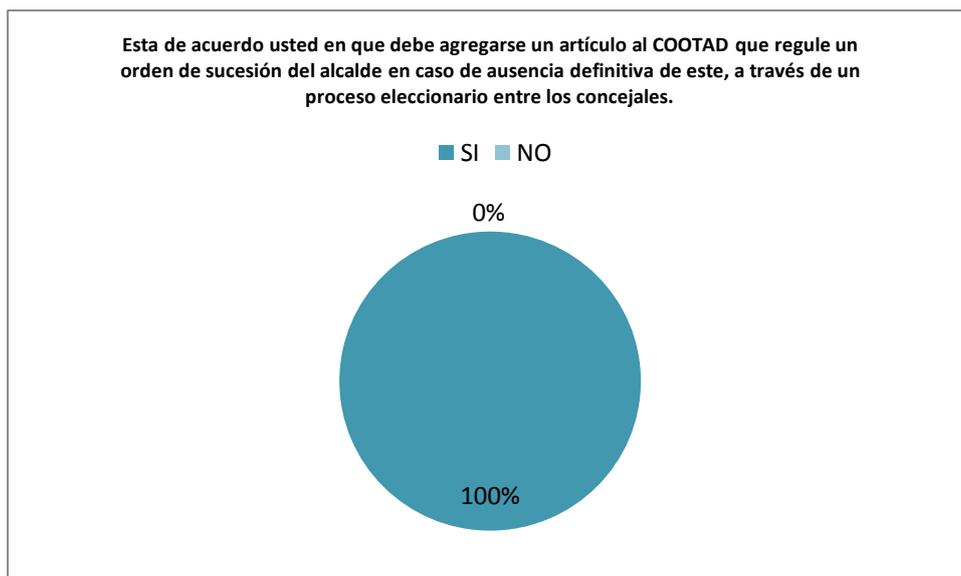
¿Está de acuerdo usted en que debe agregarse un artículo al COOTAD que regule un orden de sucesión del alcalde en caso de ausencia definitiva de este, a través de un proceso eleccionario entre los concejales?

CUADRO NRO. 5

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	0	0 %
SI	30	100 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio
Autor: Christian Fabián Murquincho

GRÁFICO 5



INTERPRETACIÓN

De las treinta personas encuestadas, en su totalidad afirman estar de acuerdo con lo consultado en referencia a la necesidad de introducir reformas urgentes que viabilicen el orden de sucesión del alcalde en caso de ausencia definitiva.

ANÁLISIS

Los resultados que se obtienen en la pregunta nro. 5 son determinantes para confirmar el problema identificado en la presente investigación; con absoluto convencimiento el pronunciamiento del encuestado refleja una posición frontal frente a la necesidad de reformar el código de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización ante la problemática planteada en relación al orden de sucesión del alcalde en caso de falta definitiva ya sea por muerte o renuncia, pues dice la norma que será el vice alcalde quien asuma la alcaldía por el resto del periodo que falte para concluir la gestión municipal sin la posibilidad de que se lo elija a través de una elección en la que participen los concejales del gobiernos municipal, situación que conlleva a un estado ilegítimo de designación de la autoridad que distorsiona y trastoca toda idea de democracia a lo interno del Cabildo.

7. DISCUSIÓN

7.1. Verificación de Objetivos

Al inicio de mí trabajo investigativo me propuse la verificación de cuatro objetivos, uno general y tres específicos, siendo éstos los siguientes:

7.1.1. OBJETIVO GENERAL:

REALIZAR UN ANÁLISIS JURÍDICO Y CRÍTICO DEL MARCO LEGAL CONTENIDO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.

Este objetivo se encuentra plenamente justificado en razón de que se ha analizado en forma pausada y reflexiva el marco legal en relación al código orgánico de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización; se han establecido en forma crítica las deficiencias que presenta en relación al tema propuesto como lo es el orden sucesión del alcalde en caso de falta definitiva.

7.1.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS:

IDENTIFICAR VACÍOS Y LIMITACIONES DE ORDEN PROCEDIMENTAL PARA ELEGIR UN NUEVO ALCALDE EN CASO DE AUSENCIA DEFINITIVA.

El primer objetivo específico ha sido demostrado en virtud de que la población encuestada ha dado razón de la inexistencia de un mecanismo legal que permita establecer un procedimiento eleccionario interno entre los miembros

del concejo municipal, me refiero a los concejales, para poder elegir al nuevo al alcalde en caso de ausencia definitiva.

DETERMINAR EN QUE CASOS PUEDE CONFIGURARSE LA AUSENCIA DEFINITIVA DEL ALCALDE Y EL PROCEDIMIENTO A OBSERVAR PARA ASUMIR EL CARGO.

El segundo objetivo ha sido demostrado de igual forma, es decir la muestra encuestada está de acuerdo en que la ausencia definitiva de la autoridad ejecutiva del municipio puede obedecer principalmente al fallecimiento de este antes de cumplir su periodo y su renuncia definitiva.

PLANTEAR UNA PROPUESTA DE REFORMA AL ART. 61 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, EN RELACIÓN AL ORDEN DE SUCESIÓN DEL ALCALDE.

El tercer objetivo ha sido en forma contundente demostrado, pues se ha receptado el criterio legal de funcionarios experimentados y con conocimiento pleno del problema y adicionalmente se ha sustentado posiciones y argumentos en base a conceptos de autores del derecho, con los cuales se puede establecer que hay una necesidad apremiante de reformar el marco legal del código orgánico de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización en relación a la incorporación de un mecanismo legal que

permita establecer un procedimiento eleccionario interno entre los miembros del concejo municipal, me refiero a los concejales, para poder elegir al nuevo alcalde en caso de ausencia definitiva.

7.2. CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La Hipótesis planteada en el proyecto de investigación fue la siguiente:

La inexistencia de un procedimiento claro y preciso para elegir al edil que asuma la alcaldía en caso de ausencia definitiva del alcalde titular, representa una irregularidad, un vacío legal que implica una problemática jurídica dentro del Cabildo para dar legitimidad al orden de sucesión en este caso particular.

Concomitantemente, con la verificación de los objetivos, se ha logrado contrastar la hipótesis planteada, estableciéndose la pertinencia de demostrar la necesidad apremiante de reformar el marco legal del código orgánico de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización en relación a la incorporación de un mecanismo legal que permita establecer un procedimiento eleccionario interno entre los miembros del concejo municipal, me refiero a los concejales, para poder elegir al nuevo alcalde en caso de ausencia definitiva

7.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL

En el proceso de investigación alrededor de una problemática identificada en la esfera del código orgánico de ordenamiento territorial autonomía y descentralización, amerita exponer en base de la doctrina, conceptualizaciones

y regulaciones normativas citadas en el desarrollo de este proceso de investigación en relación al tema propuesto, algunos planteamientos y argumentos que me permitan sustentar mis posiciones respecto de la propuesta de reforma legal.

La igualdad formal implica que la ley en su texto proteja a todas las personas sin distinción, y requiere que esta protección sea igualmente accesible para todas las personas en la situación descrita por la norma jurídica mediante los actos de aplicación individuales de esta ley. La igualdad formal parte de dos principios fundamentales: trato igual a los iguales y trato desigual a los desiguales.

Desde esta perspectiva se ha identificado la problemática legal existente en torno a la inexistencia de un mecanismo legal que permita establecer un procedimiento eleccionario interno entre los miembros del concejo municipal, me refiero a los concejales, para poder elegir al nuevo al alcalde, en el caso particular que se ha propuesto, esto es la ausencia definitiva de su titular sea por renuncia o por causa de muerte; es decir hay un tratamiento de desigualdad para acceder a un cargo público.

Resulta necesario entonces que hay una confrontación entre la norma secundaria, me refiero al COOTAD que permite en forma directa, antidemocrática e ilegítima que sea el vice alcalde quien asuma el cargo vacante en caso de fallecimiento del titular; y el principio constitucional que

respalda y garantiza los derechos de participación política, los principios de igualdad de oportunidades y de garantía de los procesos electorarios y la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública.

No se puede ser indiferente con lo referido en el art. 3 del Código de la Democracia que dice que el Estado promueve la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas para las elecciones pluripersonales será obligatoria su participación alternada y secuencial.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.

Ante la omisión legislativa por efecto de lo dispuesto en el Art. 84 de la Constitución, la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa debe proceder con su obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales.

8. CONCLUSIONES

- El Derecho Municipal es un área del derecho público que en nuestro país no ha sido desarrollado ni aplicado con profesionalismo por las autoridades que forman parte del Gobierno Municipal, lo cual ha conllevado a normar en forma deficiente las funciones, derechos y obligaciones de sus miembros.
- La autoridad ejecutiva del municipio y los ediles no han incorporado mediante ordenanzas, procedimientos claros y dinámicos que permitan garantizar los derechos de participación política de sus miembros en condiciones de igualdad, equidad de género y paridad en lo relacionado a la captación de comisiones hasta la sucesión en casos de ausencia definitiva.
- La Asamblea Nacional no ha hecho efectivas las garantías normativas establecidas en los arts. 84 y 86, pues ha omitido en forma evidente el deber legislativo de adecuar la normativa secundaria en este caso el COOTAD a los principios constitucionales previstos en la carta magna.
- La designación de alcalde en caso de ausencia definitiva como la renuncia o el fallecimiento del titular, en los términos determinados en el COOTAD es antidemocrático, ilegítimo e irrespeta los principios democráticos establecidos en la Constitución de la República.
- La designación del nuevo alcalde en caso de ausencia definitiva de su titular por fallecimiento o renuncia por el resto del tiempo que falte para terminar el periodo no contempla en el marco normativo actual un procedimiento eleccionario democrático a través de la selección interna de entre los miembros del concejo municipal o ediles.

9. RECOMENDACIONES

- Es importante que las universidades ecuatorianas en coordinación con los gobiernos autónomos municipales desarrollen estrategias y programas de capacitación y fortalecimiento de conocimientos respecto del derecho municipal para fomentar destrezas en esta importante área del derecho público.
- El alcalde y los concejales de los gobiernos autónomos descentralizados deben proceder a elaborar ordenanzas en las que se incorporen procedimientos y directrices específicas que permitan garantizar los derechos de participación política de sus miembros en condiciones de igualdad, equidad de género y paridad en lo relacionado a la captación de comisiones hasta la sucesión en casos de ausencia definitiva.
- La Asamblea Nacional debe cumplir en forma eficiente y eficaz con el cumplimiento de las garantías normativas establecidas en los arts. 84 y 86 de la Constitución, debiendo proceder a adecuar la normativa secundaria en este caso el COOTAD con los principios constitucionales previstos en la carta magna.
- El Consejo Nacional Electoral a través de sus autoridades provinciales deben intervenir más activamente para garantizar que los derechos de participación política en cualquier momento puedan ser ejercidos en condiciones de igualdad formal y material, respetando los principios de

equidad de género y las acciones afirmativas establecidas en el código de la democracia.

- La Asamblea Nacional facultada en sus potestades debe proceder a incorporar un artículo que norme en forma precisa y efectiva el orden de sucesión del alcalde a falta de su titular en caso de ausencia definitiva por muerte o renuncia, estableciendo la elección interna entre los ediles del nuevo alcalde.

**9.1. PROYECTO DE REFORMA LEGAL AL CÓDIGO ORGÁNICO DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y
DESCENTRALIZACIÓN**

LA ASAMBLEA NACIONAL

EL PLENO:

Considerando:

Que, la Constitución de la República vigente, establece una nueva organización territorial del Estado, incorpora nuevas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados y dispone que por ley se establezca el sistema nacional de competencias, los mecanismos de financiamiento y la institucionalidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional;

Que, la Constitución de la República otorga el carácter de ley orgánica, entre otras, a aquellas que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados;

Que conforme lo señala el Art. 1 de la Constitución de la República, el Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia social, en el que el ejercicio y goce de los derechos políticos deben garantizarse en forma efectiva;

Que, de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República vigente se requiere regular la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los organismos autónomos descentralizados; y,

En ejercicio de la atribución conferida por la Constitución de la República expide la siguiente.

LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

Art. 1.- Agréguese a continuación del Art. 60 un art. innumerado que diga:

Art. En caso de ausencia definitiva entendida esta como la renuncia o fallecimiento del Alcalde electo antes de iniciar sus funciones o durante el ejercicio de las mismas, se procederá a designar mediante proceso eleccionario de entre los concejales miembros del Concejo Municipal al nuevo Alcalde quien permanecerá en sus funciones hasta finalizar el periodo.

Art. 2 Suprímase el literal a) del art. 62 que dice:

Subrogar al alcalde o alcaldesa, en caso de ausencia temporal mayor a tres días y durante el tiempo que dure la misma. En caso de ausencia definitiva, el o la vicealcaldesa asumirá hasta terminar el período. La autoridad reemplazante recibirá la remuneración correspondiente a la primera autoridad del ejecutivo;

Artículo final: Esta ley entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial.

Dado en el Distrito Metropolitano de Quito de la República del Ecuador, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los días del mes de... de 2014.

f. Presidenta de la Asamblea

f. Secretario (a)

10. BIBLIOGRAFÍA

NORMATIVA

*CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN
CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA*

DOCTRINA

Acedo, Blanca y Sainz, Mariana; 1998; Los sistemas electorales municipales en México: la incorporación del principio de representación proporcional, Centro de Estudios para la Reforma del Estado. México, D.F

PÉREZ, EFRAÍN, Manual de Derecho Administrativo, Talleres CEP Quito, 2008

RENDÓN HUERTA, TERESITA, Derecho Municipal. 2ª. ed. Porrúa, México, 1995

SIMON CAMPAÑA, FARITH, La noción “derechos fundamentales” en la jurisprudencia de la autodenominada Corte Constitucional ecuatoriana, Iuris Dictio, (13) septiembre 2010

VALENCIA C., SALVADOR, Derecho Municipal, Porrúa, México D.F., 2003

SUAZO ÁLVAREZ, MAURICIO, Derecho Administrativo, Universidad de Playa Ancha, Valparaíso, 2008.

LÓPEZ JÁCOME, LUIS HERNÁN, El proceso expropiatorio previa declaratoria de utilidad pública o interés social en los gobiernos municipales, Tesis (Maestría en Derecho Procesal) Universidad Andina, Quito, 2003

IZAGUIRRE VÉLEZ, EDMUNDO, La expropiación en el Derecho Municipal Ecuatoriano, Departamento de publicaciones de la Universidad de Guayaquil, Guayaquil, 1976

BULIT G, ENRIQUE, Autonomía o autarquía de los municipios sobre las implicancias tributarias de un reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, En: LASCANO, MARCELO, Impuestos Doctrinas Fundamentales 1942- 2002, Fedye, Buenos Aires, 2002

Diego Giuliano, Derecho Municipal: Autonomía y Regionalización Asociativa, 1ra. Ed. Buenos Aires, Editar, 2005, pp. 46 y 47

11. ANEXOS

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

“REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL,
AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN EN RELACIÓN AL ORDEN DE
SUCESIÓN DEL ALCALDE POR CAUSA DE MUERTE”

PROYECTO PREVIO A LA
OBTENCIÓN DEL TÍTULO
DE ABOGADO.

POSTULANTE:

CHRISTIAN FABIÁN MURQUINCHO ZAQUINAULA

Loja – Ecuador

2014



1. TEMA

“REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN EN RELACIÓN AL ORDEN DE SUCESIÓN DEL ALCALDE POR CAUSA DE MUERTE”.



2. PROBLEMÁTICA

La ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador más conocida como el Código de la Democracia establece con claridad meridiana bajo los principios de diversidad, pluralismo ideológico y de igualdad de oportunidades, la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales y para la designación de las autoridades de los órganos de poder público.

El Art. 2 de la normativa en referencia precisa cuales son los derechos de participación política que reconoce en plena concordancia con lo dispuesto en la Carta Magna, refiriendo textualmente:

“En el ámbito de esta ley las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

- 3. Elegir y ser elegidos;*
- 4. Participar en los asuntos de interés público;*
- 5. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa;*
- 9. Ser consultados;*
- 10. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular;*
- 11. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten;*



- 12. Intervenir como veedores u observadores en los procesos electorales; de conformidad a lo establecido en esta Ley y su Reglamento; y,*
- 13. Exigir la rendición de cuentas y la transparencia de la información de los sujetos políticos”*

Así mismo se definen lineamientos importantes respecto de las elecciones de las dignidades de elección popular, manifestándose en el art. 90 que las elecciones para prefectas o prefectos y viceprefectas o viceprefectos provinciales, alcaldesas o alcaldes distritales y municipales, concejales o concejalas distritales y municipales, y vocales de las juntas parroquiales rurales se realizarán cada cuatro años y no serán concurrentes con las elecciones nacionales.

El ejercicio de la democracia en un estado constitucional de derechos como el nuestro y como no puede ser de otra forma, debe cumplirse tal cual lo determina el código de la democracia, siendo que el sujeto político que haya sido favorecido con el voto ciudadano y obtenido una dignidad de elección popular deberá oportunamente ser acreditado por el Consejo Nacional Electoral para luego asumir su función o cargo para el cual se postuló;

En el caso particular del candidato a la alcaldía de un Municipio y desde el momento en que entra en funciones dentro del Cabildo, se identifican algunas cuestiones en lo relacionado al orden de sucesión del alcalde en caso de ausencia definitiva ya sea en caso de muerte y por renuncia; pues desde el momento en que es electo o desde que inician sus funciones, en



estos casos, se interpreta conforme lo refiere el art. 62 del COOTAD que será el vice alcalde quien asuma la alcaldía:

“Son atribuciones del vicealcalde o vicealcaldesa:

a) Subrogar al alcalde o alcaldesa, en caso de ausencia temporal mayor a tres días y durante el tiempo que dure la misma. En caso de ausencia definitiva, el o la vicealcaldesa asumirá hasta terminar el período. La autoridad reemplazante recibirá la remuneración correspondiente a la primera autoridad del ejecutivo;”

Desde esta perspectiva estimo que no es legítimo ni democrático, que quien asuma la alcaldía en caso de ausencia definitiva del alcalde, sea el vice alcalde, sin observar un procedimiento eleccionario interno para nombrar al nuevo alcalde de entre los miembros del consejo municipal, es decir permitiendo que uno de los Ediles o Concejales en aras de ejercitar el principio de igualdad de oportunidades pueda asumir la función de Alcalde.



3. JUSTIFICACIÓN

La justificación para la realización del presente proyecto de investigación y su ejecución conforme a la estructura metodológica dispuesta por la reglamentación académica de la Universidad Nacional de Loja se sustenta en tres aspectos: académico, social y jurídico.

La justificación académica se verifica por la importancia de tratar un tema inherente al Derecho Público, como es el caso de una parte importante del régimen jurídico de la administración pública municipal como en efecto lo es el del régimen normativo establecido en el código orgánico de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización, precisamente por la imperiosa necesidad de que los profesionales en formación adquieran destrezas y herramientas jurídicas en el área del derecho administrativo; paralelamente se está cumpliendo con las exigencias previstas en el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, que regula la pertinencia del estudio investigativo jurídico con aspectos inherentes a las materias de Derecho Positivo, para optar por el grado de abogada.

Desde una perspectiva social lo que pretendo investigar desde mi punto de vista representa un aspecto interesante por la connotación que genera la inexistencia de un procedimiento claro y preciso que indique la forma de asumir la alcaldía en caso de ausencia definitiva de su primer personero el Alcalde, lo cual implica un estado de confusión y tergiversación por parte del foro jurídico y la ciudadanía respecto de este procedimiento municipal.



En el escenario jurídico es totalmente pertinente demostrar la necesidad apremiante de demostrar la necesidad de incorporar un mecanismo procedimental que se observe dentro del Gobierno Autónomo Municipal para elegir al nuevo alcalde en caso de ausencia definitiva, precisamente la inexistencia de un procedimiento claro y preciso para elegir al edil que asuma la alcaldía en este caso particular, representa una irregularidad, un vacío legal que implica una problemática jurídica dentro del Cabildo para resolver este conflicto, lo cual amerita ser tratado dentro del presente trabajo para proponer alternativas normativas que permitan visualizar soluciones prácticas y democráticas respecto del orden de sucesión en caso de falta definitiva del alcalde.

Por las justificaciones antes referidas, la problemática adquiere importancia y trascendencia académica, social y jurídica para ser investigada, a la vez que es factible realizarla con la aplicación de métodos, procedimientos y técnicas de investigación, además de suficientes fuentes de investigación bibliográfica, documental y de campo que aportarán para su análisis y discusión.



4. OBJETIVOS

4.1. OBJETIVO GENERAL

- REALIZAR UN ANÁLISIS JURÍDICO Y CRÍTICO DEL MARCO LEGAL CONTENIDO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- IDENTIFICAR VACÍOS Y LIMITACIONES DE ORDEN PROCEDIMENTAL PARA ELEGIR UN NUEVO ALCALDE EN CASO DE AUSENCIA DEFINITIVA.
- DETERMINAR EN QUE CASOS PUEDE CONFIGURARSE LA AUSENCIA DEFINITIVA DEL ALCALDE Y EL PROCEDIMIENTO A OBSERVAR PARA ASUMIR EL CARGO.
- PLANTEAR UNA PROPUESTA DE REFORMA AL ART. 61 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, EN RELACIÓN AL ORDEN DE SUCESIÓN DEL ALCALDE.



4.3. HIPÓTESIS

La inexistencia de un procedimiento claro y preciso para elegir al edil que asuma la alcaldía en caso de ausencia definitiva del alcalde titular, representa una irregularidad, un vacío legal que implica una problemática jurídica dentro del Cabildo para dar legitimidad al orden de sucesión en este caso particular.



5. MARCO TEÓRICO

Para el desarrollo de la investigación en relación al área del Derecho Municipal, es necesario abordar brevemente el análisis de algunos componentes y referencias conceptuales, doctrinarias y jurídicas para comprender la naturaleza y características de algunas instituciones y figuras que forman parte del sistema municipal; para ello a continuación presento algunas nociones proporcionadas por autores y especialistas en la materia.

CONCEPTO DE DERECHO MUNICIPAL

“El Derecho Municipal se encuentra dentro de la rama del Derecho Administrativo, que se rige en nuestro país por los principios del Derecho Público. Este derecho se caracteriza por sus relaciones de colaboración e interés grupal, es decir, seguía principalmente por intereses estatales.”³⁴

Otra definición es la proporcionada por el tratadista Camacho quien opina que:

“Derecho Municipal es la rama del Derecho Público que trata los procesos jurídicos que rigen la estructura y los fines del municipio.”³⁵

³⁴ Cfr., S. VALENCIA, Derecho Municipal ob. cit., p.12

³⁵ Camacho-Siñani, “Nociones Sobre Derecho Municipal”, Cochabamba, Bolivia: Kipus, 2010, página 15



El Derecho Municipal tiene una estrecha relación con el Derecho Constitucional, ya que éste último constituye la base del derecho público. Además posee relación con algunas disciplinas jurídicas debido a la llamada “sistemática jurídica”, encargada de organizar dentro de la ciencia del derecho sus diferentes disciplinas e interrelacionarlas.

Existen distintas teorías sobre la autonomía de éste derecho, por ejemplo, Rendón Huerta estima que:

“el Derecho Municipal es autónomo desde el punto de vista normativo y didáctico más que una autonomía concebida como garantía absoluta. Este autor sostiene que este Derecho tiene como objeto el estudio del municipio como institución jurídica, de la cual estudia su evolución, sustantividad jurídica, elementos, atributos, competencia, ser y deber ser.”³⁶

ORIGEN DEL MUNICIPIO

La Teoría Legalista cuyos precursores fueron Kelsen, Rossatti y Bielsa, dice que sin el Estado no existe municipio; El Municipio es creación normativa de la ley.

“Un municipio es un mero criterio formal para materializar la división política y administrativa de la Organización del Estado.” Refiere Ugarte Cortes.

³⁶ Cfr., R. DROMI, Derecho Administrativo, 4ta. ed., Ciudad Argentina, Buenos Aires,



Fernando Abi de la Escuela lusnaturalista dice que el municipio es anterior al Estado. Un Municipio constituye una sociedad natural, formada por seres vivos, anteriores a la voluntad del Estado. Éste solo lo reconoce, no lo crea.

CONCEPTO DE MUNICIPIO

La palabra y concepto jurídico de Municipio surgió por vez primera en Roma, este vocablo proviene del latín que se compone de dos palabras: el sustantivo Manus munare que se refiere a cargas y obligaciones, tareas, oficios; y del verbo Capere, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas; De estos vocablos se debía entender, que a cambio de gobernarse a sí mismos los pueblos sometidos por Roma, debían pagar un tributo, en suma el manus y el capere.

Las referencias doctrinarias investigadas nos permiten conocer el significado del término, lo cual es importante para asimilar con propiedad esta noción:

“De la conjunción de estas dos palabras surgió el término municipium, que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas necesarias, tanto personales como patrimoniales, para atender los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

El concepto de Munícipe, hace alusión a gobernantes y a los habitantes de las circunscripciones municipales o municipia, término para referirse a las



ciudades que en el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.” 37

Tanto la doctrina como el derecho positivo contemporáneos consideran al ente municipal como una persona jurídica a cuyo cargo queda el nivel primario de gobierno de la organización estatal.

Para el tratadista uruguayo Daniel Hugo Martins:

“El municipio es una persona jurídica pública. Las leyes orgánicas municipales modernas lo establecen expresamente y añaden que son capaces de contraer obligaciones y ejercer derechos de naturaleza civil”38

“Municipio es una unidad territorial y poblacional, política y administrativamente organizada dentro de los límites de una sección de provincia en la que viven un conjunto de familias en relación de vecindad y con fines comunes. Entonces, un Municipio es conducido por su Gobierno Municipal representados, ambos, por la Municipalidad.”39

“El Municipio es el resultado tradicional de cada pueblo, constituye un requerimiento impuesto por la propia naturaleza social del hombre. Este presenta su autonomía de manera integral, por constituir una de las fuentes

37 CONCEPTO ETIMOLOGICO DE MUNICIPIO. Consultado en: <http://clubensayos.com/Temas-Variados/CONCEPTO-ETIMOLOGICO-DE-MUNICIPIO/150595.html>

38 Martins, Daniel Hugo, El municipio contemporáneo, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978, p. 57. En sentido similar, Rendón Huerta Barrera, Teresita, Derecho municipal, México, Porrúa, 1985, p. 13.

39 Consultado en: http://jorgemachicado.blogspot.com/2011/12/dmcd.html#_ftnref1



básicas de organización y tener una relación cercana entre el ciudadano y el Estado.

El tratadista Bulit en su obra de “*Autonomía o autarquía*” refiere:

“El Municipio forma parte de un todo, llamado Estado que se encuentra organizando en función de leyes y normas Constitucionales; está regido por un órgano colegiado denominado ayuntamiento, municipalidad, alcaldía o concejo, encabezado por una institución unipersonal: el alcalde (en el Antiguo Régimen en España había un alcalde por el estado noble y otro por el estado llano; y en las principales ciudades un corregidor designado por el rey). Por extensión, también se usa el término municipio para referirse al ayuntamiento o municipalidad en sí. En la mayoría de Estados modernos, un municipio es la división administrativa más pequeña que posee sus propios dirigentes representativos, elegidos democráticamente.”⁴⁰

Por otra parte Escobar Alcon en su texto de Derecho Municipal expone:

“El Municipio, como fenómeno social es el resultado del grado de desarrollo histórico de la sociedad, con autoridad y personalidad propia pero sometida a la potestad suprema del poder estatal que responde al carácter de agrupamiento asociativo del ser humano.”⁴¹

⁴⁰ Consultado en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Municipio>

⁴¹ ESCOBAR ALCON, Constantino “Derecho Municipal”, La Paz, Bolivia: EJT Editorial Jurídica Temis: 3ra., 2010, p. 36



Podemos agregar en base de las referencias consultadas que el Municipio es la unidad territorial y poblacional, política y administrativamente organizada dentro de los límites de una sección de provincia en la que viven un conjunto de familias en relación de vecindad y con fines comunes.

CONCEPTO DE ALCALDE

La figura del Alcalde es el eje central de la presente investigación jurídica, de tal forma que es relevante revisar la naturaleza de la función que ostenta y aún más, conocer.

“Un alcalde es un cargo público que se encuentra al frente de la administración política de una ciudad, municipio o pueblo. Existe una amplia variedad de regulaciones jurídicas de esta figura, tanto en lo relativo a sus competencias y responsabilidades como a la forma en que el alcalde es elegido.

El alcalde tiene un mandato que dura, habitualmente, entre cuatro y seis años, y puede ser reelegido en la mayoría de los países. Su obligación consiste en defender los intereses de sus conciudadanos mediante la ejecución de las políticas locales que tengan por objetivo la mejora de su calidad de vida.”⁴²

⁴² Consultado en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Alcalde>



El alcalde es reconocido como la máxima autoridad de un municipio y es el encargado de dirigir, administrar y supervigilar el funcionamiento de la municipalidad.

CONCEPTO DE CONCEJAL

Luego de revisar el concepto del máximo personero municipal es importante definir también al funcionario que integra el consejo municipal y que es parte fundamental de la gestión y toma de decisiones dentro del Cabildo como en efecto lo es el concejal o edil como también se lo conoce o llama en distintos países.

“Un concejal es un miembro electo de la administración política de los municipios hispanohablantes. Éstos forman el órgano colegiado que ejerce de gobierno municipal, y que recibe distintos nombres según el país y periodo histórico (concejo municipal, ayuntamiento, corporación municipal, etc.).”⁴³

La palabra edil se aplica modernamente a los concejales o miembros de una corporación municipal, viene del latín aedilis, nombre de una magistratura o cargo político en la república romana que formaba parte de cursus honorum o escalafón de la carrera política; los ediles se encargaron de asuntos complejos como: supervisión y cuidado de la ciudad, control y supervisión de

⁴³ Consultado en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Concejal>



provisiones, gestión y organización de juegos y espectáculos públicos, además de tener la potestad de decretar e imponer multas.

LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS (GAD)

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece las regulaciones específicas para cada uno de los gobiernos correspondientes a cada nivel territorial, al respecto se definen los órganos de gobierno, sus fines, composición, funciones, atribuciones y prohibiciones.

En correspondencia con las disposiciones constitucionales, el Código determina los marcos y características específicas que tendrán las funciones ejecutiva, legislativa y de participación ciudadana de cada uno de los niveles de gobierno autónomo descentralizado, procurando el equilibrio y la armonía entre los mismos.

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 242 menciona que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Adicionalmente, el artículo 238 destaca que constituyen gobiernos autónomos descentralizados (GAD) las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.



Posteriormente, el capítulo tercero desde el artículo 251 hasta el artículo 274 trata lo relacionado a los GAD, incluyendo sus competencias, en el caso que nos ocupa es interesante conocer las competencias del gobierno autónomo municipal, las mismas que al tenor de lo dispuesto en el código orgánico son:

- ✓ 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.
- ✓ Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
- ✓ Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
- ✓ 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.
- ✓ Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
- ✓ Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
- ✓ 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.
- ✓ Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.



- ✓ Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
- ✓ 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.
- ✓ Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
- ✓ 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.
- ✓ Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
- ✓ Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

MARCO NORMATIVO DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

El código orgánico en referencia en la sección segunda, Art. 56 trata del Consejo Municipal como órgano principal dentro del sistema de gobiernos autónomos descentralizados en los siguientes términos:

“Art. 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 el Art. 59 la normativa en mención hace alusión a la primera autoridad municipal, refiriendo que el alcalde o alcaldesa es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal, elegido por votación popular de acuerdo con los requisitos y regulaciones previstas en la ley de la materia electoral.

En el Capítulo III de la misma sección primera el código orgánico trata de la naturaleza jurídica, sede y funciones del consejo municipal, siendo que el art. 53 dice que los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden; además se indica que la sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón



6. METODOLOGÍA

6.1. Métodos

En el proceso de investigación socio-jurídico se aplicará el método científico, entendido como el camino a seguir para encontrar la verdad acerca de una problemática determinada.

El método científico aplicado a las ciencias jurídicas implica la determinación del tipo de investigación jurídica que se pretende realizar; en el presente caso me propongo realizar una investigación "socio-jurídica", que se concreta a la investigación de un problema jurídico relacionado con el derecho positivo, sin descuidar los caracteres sociológicos generados por el propio sistema jurídico, esto es, analizando el efecto social que cumple la norma o la carencia de éste en determinadas relaciones sociales o interindividuales.

6.2. Procedimientos y Técnicas

Serán los procedimientos de observación, análisis y síntesis los que requiere la investigación jurídica propuesta, auxiliados de técnicas de acopio teórico como el fichaje bibliográfico o documental, así como de técnicas de acopio empírico, como la encuesta.

El estudio de casos judiciales reforzará la búsqueda de la verdad objetiva sobre la problemática. La investigación de campo se concretará a consultas de opinión a personas conocedoras de la problemática, previo muestreo



poblacional de por lo menos treinta profesionales del derecho en libre ejercicio para la aplicación de la encuesta y tres especialistas en la materia para la entrevista; en ambas técnicas se plantearán cuestionarios derivados de la hipótesis, cuya operativización partirá de la determinación de variables e indicadores.

Los resultados de la investigación empírica se presentarán en gráficas con las respectivas deducciones derivadas del análisis de los criterios y datos concretos, que servirán para la verificación de objetivos e hipótesis y para arribar a conclusiones y recomendaciones.



7. CRONOGRAMA

Actividades	AÑO 2014																											
	Junio				Julio				Agosto				Septiembre				Octubre				Noviembre							
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4				
Selección y Definición del Problema Objeto de Estudio	=====																											
Elaboración del proyecto de Investigación y aplicación					=====																							
Investigación Bibliográfica									=====																			
Confrontación de los Resultados de la Investigación con los objetivos e Hipótesis													=====															
Conclusiones, Recomendaciones y Propuesta Jurídica.																	=====											
Redacción del Informe Final, revisión y corrección																					=====							
Presentación y Socialización de los Informes Finales. (tesis)																									=====			



8. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

8.1. Recursos Humanos

Director de Tesis: Por designarse

Encuestados. 30 abogados en libre ejercicio

Postulante:

8.2. Recursos Materiales y costos

Materiales	Valor
Libros	800,00
Separatas de Texto	30,00
Hojas	50,00
Copias	50,00
Internet	50,00
Levantamiento de texto, impresión y encuadernación	600,00
Transporte	500,00
Imprevistos	200,00
Total	2280,00

8.3. Financiamiento

El costo total del trabajo investigativo será financiado con recursos propios del autor del presente trabajo.



9. BIBLIOGRAFÍA

NORMATIVA

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

DOCTRINA

PÉREZ, EFRAÍN, Manual de Derecho Administrativo, Talleres CEP Quito, 2008

RENDÓN HUERTA, TERESITA, Derecho Municipal. 2ª. ed. Porrúa, México, 1995

SIMON CAMPAÑA, FARITH, La noción “derechos fundamentales” en la jurisprudencia de la autodenominada Corte Constitucional ecuatoriana, Iuris Dictio, (13) septiembre 2010

VALENCIA C., SALVADOR, Derecho Municipal, Porrúa, México D.F., 2003

SUAZO ÁLVAREZ, MAURICIO, Derecho Administrativo, Universidad de Playa Ancha, Valparaíso, 2008.

LÓPEZ JÁCOME, LUIS HERNÁN, El proceso expropiatorio previa declaratoria de utilidad pública o interés social en los gobiernos municipales, Tesis (Maestría en Derecho Procesal) Universidad Andina, Quito, 2003

IZAGUIRRE VÉLEZ, EDMUNDO, La expropiación en el Derecho Municipal Ecuatoriano, Departamento de publicaciones de la Universidad de Guayaquil, Guayaquil, 1976

BULIT G, ENRIQUE, Autonomía o autarquía de los municipios sobre las implicancias tributarias de un reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, En: LASCANO, MARCELO, Impuestos Doctrinas Fundamentales 1942- 2002, Fedye, Buenos Aires, 2002



ÍNDICE

CERTIFICACIÓN	II
AUTORÍA	III
CARTA DE AUTORIZACIÓN	IV
DEDICATORIA	V
AGRADECIMIENTO	VI
TABLA DE CONTENIDOS	VII
1. TÍTULO	1
2. RESUMEN	2
2.1. ABSTRACT	4
3. INTRODUCCIÓN	6
4. REVISIÓN DE LITERATURA	9
4.1. MARCO CONCEPTUAL	9
4.1.1. CONCEPTO DE DERECHO MUNICIPAL	9
4.1.2. CONCEPTO DE MUNICIPIO	10
4.1.3. CONCEPTO DE GOBIERNO MUNICIPAL	14
4.1.4. CONCEPTO DE AUTONOMÍA	16
4.1.5. CONCEPTO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL	18
4.1.6. CONCEPTO DE ALCALDE	21
4.1.7. CONCEPTO DE CONCEJAL	21
4.1.8. CONCEPTO DE ELECCIONES	22
4.1.9. CONCEPTO DE SUCESIÓN	24
4.2. MARCO DOCTRINARIO	27



4.2.1.	ORIGEN DEL MUNICIPIO	27
4.2.2.	ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN EL ECUADOR	30
4.2.3.	ENFOQUE HISTÓRICO DE LA DEMOCRACIA	32
4.2.4.	LA SUCESIÓN POLÍTICA	35
4.2.5.	LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA	36
4.2.6.	EL DERECHO A LA IGUALDAD FORMAL Y MATERIAL	40
4.3.	MARCO JURÍDICO	42
4.3.1.	LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS (GAD) EN EL CONTEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR ⁴²	
4.3.2.	LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.	46
4.3.3.	LA AUTORIDAD EJECUTIVA DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y SU MARCO DE COMPETENCIAS	48
4.3.5.	LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR	52
4.3.6.	LAS GARANTÍAS NORMATIVAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR	54
4.4.	LEGISLACIÓN COMPARADA	56
4.4.1.	GUATEMALA	56
4.4.2.	COLOMBIA	58
4.4.3.	VENEZUELA	63
5.	MATERIALES Y MÉTODOS	65
5.1.	MATERIALES	65
5.2.	MÉTODOS	65
5.3.	PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS	67
6.	RESULTADOS	68



6.1.	ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS	68
7.	DISCUSIÓN	78
7.1.	Verificación de Objetivos	78
7.1.1.	OBJETIVO GENERAL:	78
7.1.2.	OBJETIVOS ESPECIFICOS:	78
7.2.	CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS	80
7.3.	FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL	80
8.	CONCLUSIONES	83
9.	RECOMENDACIONES	84
9.1.	PROYECTO DE REFORMA LEGAL AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN ⁸⁶	
10.	BIBLIOGRAFÍA	88
11.	ANEXOS	90
	PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	90
	ÍNDICE	115