



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA CARRERA DE DERECHO

TÍTULO:

"INADECUADA REGULACIÓN RESPECTO AL VOTO DEL ALCALDE EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Y EL DESCONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y EJECUTIVA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS"

TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO

AUTOR:

Jorge Arcángel Mendoza González DIRECTOR:

Dr. Guido Adalfer González Fárez

Loja – Ecuador 2013

CERTIFICACIÓN DEL DIRECTOR

Dr. Guido Adalfer González Fárez DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

CERTIFICO:

Que he dirigido el trabajo de tesis titulado: "INADECUADA REGULACIÓN RESPECTO AL VOTO DEL ALCALDE EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Y EL DESCONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y EJECUTIVA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS", presentado por el señor egresado Jorge Arcángel Mendoza González, como requisito previo a la obtención del título de Abogado. Y una vez que se ha cumplido con las exigencias de fondo y de forma y con la normativa reglamentaria vigente al respecto autorizo al autor, la presentación de la investigación para la sustentación y defensa ante el tribunal designado.

Loja, enero del 2013

Dr. Guido Adalfer González Fárez DIRECTOR DE TESIS

AUTORÍA

Yo Jorge Arcángel Mendoza González, declaro ser autor(a) 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 de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el repositorio Institucional-biblioteca Virtual.

AUTOR: Jorge Arcángel Mendoza González

FIRMA:

CÉDULA: 070125094-6

FECHA: Loja, Abril de 2013

AGRADECIMIENTO

Expreso mi infinita gratitud:

A las autoridades, docentes y administrativos de la Carrera de Derecho de la Modalidad de Estudios a Distancia de la Universidad Nacional de Loja.

Al Dr. Guido Adalfer González Fárez, por haber asumido la Dirección de este trabajo investigativo, orientándome correctamente para la adecuada realización del mismo.

A las personas que contribuyeron en calidad de encuestados y entrevistados en este trabajo.

A todos quienes aportaron para que la ejecución de esta labor investigativa llegue a feliz término.

El Autor

DEDICATORIA

A mi Familia, porque todos los esfuerzos realizados en la vida, son pocos, comparados con la dicha y felicidad, de compartir mi existencia con ellos.

Jorge Arcángel

TABLA DE CONTENIDOS

- 1. <u>TÍTULO</u>.
- 2. <u>RESUMEN</u>.
- 2.1. ABSTRACT.
- 3. <u>INTRODUCCIÓN</u>.
- 4. REVISIÓN DE LITERATURA.
- 4.1. MARCO CONCEPTUAL.
- 4.1.1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.
- 4.1.2. El Alcalde.
- 4.1.3. Los Concejales.
- 4.1.4. El Voto.
- 4.1.5. El Voto Dirimente.

4.2. MARCO DOCTRINARIO.

- 4.2.1. La Función Ejecutiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.
- 4.2.2. La Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.
- 4.2.3. La Función de Fiscalización que deben ejercer los Concejales.
- 4.2.4. El Voto del Alcalde y la Afectación a la Independencia entre la Función Ejecutiva y la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.
- 4.3. MARCO JURÍDICO.
- 4.3.1. En la Constitución de la República del Ecuador.

- 4.3.2. En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- 4.3.2.1. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.
- 4.3.2.2. El Concejo Municipal.
- 4.3.2.3. El Alcalde y sus Atribuciones.
- 4.3.2.4. Atribuciones de los Concejales.
- 4.3.2.5. La votación a lo interno de los Concejos Municipales
- 4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA.
- 4.4.1. Ley Orgánica de Municipalidades del Perú.
- 4.4.2. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile.
- 5. MATERIALES Y MÉTODOS.
- 5.1. MATERIALES.
- 5.2. MÉTODOS.
- 5.3. TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS.
- 6. RESULTADOS.
- 6.1. RESULTADOS DE LA ENCUESTA.
- 6.2. RESULTADOS DE LA ENTREVISTA.
- 7. <u>DISCUSIÓN</u>.
- 7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS.
- 7.2. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS.
- 7.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL.
- 8. **CONCLUSIONES**.
- 9. **RECOMENDACIONES**.
- 9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA.

- 10. <u>BIBLIOGRAFÍA</u>.
- 11. <u>ANEXOS</u>.
- 12. <u>ÍNDICE</u>.

1. <u>TÍTULO</u>.

"INADECUADA REGULACIÓN RESPECTO AL VOTO DEL ALCALDE EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Y EL DESCONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y EJECUTIVA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS"

2. RESUMEN.

La Constitución de la República del Ecuador, reconoce como organismos de organización territorial, a los gobiernos autónomos descentralizados, que son de nivel parroquial, municipal, metropolitano, provincial, y regional. En el presente estudio se aborda una problemática que está presente dentro de la regulación jurídica de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

De acuerdo con las disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el alcalde como integrante del concejo cantonal, participa en la votación que se realiza a lo interno de este organismo con la finalidad de resolver los asuntos puestos a su conocimiento; y además está facultado para emitir su voto dirimente, en caso de empate en la votación registrada.

Por lo tanto existe un problema jurídico que se evidencia en el hecho de que de acuerdo con la normativa del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el alcalde ejerce su derecho, dos veces. Esta situación es contraria a la independencia de las funciones legislativa y de fiscalización que deben ejercer los concejales, y la función ejecutiva que le corresponde de manera privativa al alcalde, además contraviene principios de equidad y la igualdad que deben primar dentro los concejos municipales, al dar la posibilidad de que el alcalde conformen mayorías que no necesariamente se ajusten a los intereses de los habitantes de la jurisdicción cantonal.

El problema jurídico que se detalla en los párrafos anteriores, se aborda en el presente trabajo que lleva por título: "INADECUADA REGULACIÓN RESPECTO AL VOTO DEL ALCALDE EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Y EL DESCONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y EJECUTIVA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS", y que ha sido desarrollado de acuerdo con las normas legales y formales establecidas para el efecto en el Reglamento del Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja.

La investigación concluye con el planteamiento de una propuesta jurídica que pretende plantear una solución de carácter legal al problema investigado y garantizar que la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, se oriente y ejecute, sobre la base de los intereses colectivos de los diferentes cantones.

2.1. ABSTRACT.

The Constitution of the Republic of Ecuador, recognized as bodies of territorial organization, decentralized autonomous governments that are in the parish, municipal, metropolitan, provincial, and regional levels. This study addresses a problem that is present within the legal regulation of the autonomous governments.

According to the provisions of the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization, the mayor and cantonal council member, participates in the vote is done internally in the body in order to resolve the matters brought to its attention, and is also empowered to issue his casting vote in case of equality of votes recorded.

So there is a legal problem that is evident in the fact that according to the rules of the Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization, the mayor exercises his right, twice. This is contrary to the independence of the legislative and oversight functions to be performed by the council, and executive function in a manner that corresponds to the mayor deprivation also violates principles of fairness and equality that should prevail in the municipal councils, the given the possibility that the mayor conform majorities that do not necessarily conform to the interests of the inhabitants of the cantonal jurisdiction.

The legal problem that is described in the preceding paragraphs, is addressed in this paper entitled: "INADEQUATE REGULATION

REGARDING THE VOTE OF THE MAYOR IN THE ORGANIC CODE OF TERRITORIAL ORGANIZATION, AUTONOMY AND DECENTRALIZATION, AND IGNORANCE OF EMPOWER EXECUTIVE AND LEGISLATIVE ROLE AUTONOMOUS GOVERNMENTS", and has been developed in accordance with legal and formal rules established for this purpose in the Academic Regulations Governing the National University of Loja.

The research concludes with the approach of a legal proposal that aims at presenting a solution to the problem of legal investigation and ensure that the management of municipal autonomous governments, east and is run on the basis of the collective interests of the different cantons.

3. INTRODUCCIÓN.

A partir de la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador, y de acuerdo a lo dispuesto en su artículo 238, la organización territorial del Estado ecuatoriano, en la actualidad está determinada por la existencia de Gobiernos Autónomos Descentralizados, los cuales conforme a lo señalado en el segundo inciso de la disposición constitucional antes invocada, pueden ser: juntas parroquiales rurales, concejos municipales, concejos metropolitanos, consejos provinciales y consejos regionales.

Para regular jurídicamente la creación, y el cumplimiento de las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se promulgó en el Registro Oficial No. 303, de miércoles 19 de octubre del 2010, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Al revisar las disposiciones del mencionado Código, se ha podido evidenciar la existencia de una imprecisión jurídica, que genera una problemática que afecta el normal cumplimiento de las facultades que les son otorgadas a los concejos municipales.

El problema en cuestión radica en que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 56 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el ejecutivo del concejo municipal, es decir el alcalde, intervendrá en las sesiones del mencionado organismo, y que su voto será

dirimente. Más el artículo 321 del Código en cuestión, al hacer referencia a la votación en los gobiernos autónomos descentralizados determina que los ejecutivos de dichos gobiernos, tendrán voto en las decisiones de los órganos legislativos; y, en caso de empate su voto será dirimente.

La norma antes mencionada, ocasiona una problemática que está en el hecho de que los alcaldes como ejecutivos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ejercen su derecho al voto como integrantes del concejo cantonal; y en caso de empate en la votación respecto a las decisiones tomadas por este organismo, su voto se considerará dirimente.

Por lo tanto, de acuerdo con la legislación vigente, el voto del alcalde, se contabiliza dos veces, lo que contradice el procedimiento legislativo, ya que se permite que el ejecutivo vote dos veces sobre un mismo asunto, afectando la división que debe existir entre las funciones legislativas de los concejos y la ejecutiva de los alcaldes.

Lo hasta aquí descrito permite evidenciar una problemática que además de afectar la autonomía entre la función ejecutiva y legislativa, a lo interno de los concejos municipales, perjudica también los principios de equidad e igualdad frente al ejercicio de la función fiscalizadora de los concejales, ya que la autoridad ejecutiva a través del ejercicio de su voto como parte del concejo, y la consideración de este pronunciamiento como dirimente, puede dirigir las decisiones del concejo, conformando mayorías, cuyas decisiones

no siempre se ajustan a los intereses de la comunidad que habita en las jurisdicciones cantonales.

Ante la evidencia del problema jurídico ya puntualizado, surge la necesidad de realizar un trabajo investigativo orientado al estudio del mismo, para una vez corroborada su existencia, proceder al planteamiento de una alternativa de orden jurídico que lo solucione, propósito que se espera conseguir con la realización de esta tesis, que lleva por título: "INADECUADA REGULACIÓN RESPECTO AL VOTO DEL ALCALDE EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Y EL DESCONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y EJECUTIVA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS".

La investigación de acuerdo con el Reglamento del Régimen Académico comprende el desarrollo de las siguientes partes: título, resumen, introducción, revisión de literatura, materiales y métodos, resultados, discusión, conclusiones, recomendaciones, propuesta jurídica de reforma, bibliografía, anexos e índice.

Es necesario precisar que dentro de la revisión de literatura, existe un Marco Conceptual que contiene los siguientes epígrafes: los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, el alcalde, los concejales, el voto, y el voto dirimente; el Marco Doctrinario, se ocupa del análisis de categorías como:

la función ejecutiva, función legislativa y función de fiscalización que se realiza a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales; el voto del alcalde y la afectación a la independencia entre la función ejecutiva y la función legislativa de los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Dentro del Marco Jurídico, se estudian las disposiciones que guardan alguna relación con la temática y están contenidas en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y en la Legislación Comparada.

Dentro del trabajo consta el acápite denominado Materiales y Métodos, en donde se realiza la descripción de todos los recursos de orden metodológico cuya utilización se hizo necesaria, con la finalidad de cumplir con cada una de las fases de la investigación.

Además de los elementos teóricos que se presentan en la Revisión de Literatura, la investigación cuenta con Resultados obtenidos mediante la aplicación de las técnicas de la encuesta y la entrevista; estos datos junto a los elementos conceptuales, jurídicos y doctrinarios, sirven como sustento para la verificación de objetivos y la contrastación de la hipótesis planteada.

Reuniendo toda la información recopilada en la investigación, se elaboran algunas conclusiones y plantean varias recomendaciones o sugerencias en torno al problema estudiado, para finalmente realizar el planteamiento de la Propuesta Jurídica, que consiste en un Proyecto de Ley Reformatoria al

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto tiene que ver a la votación del alcalde, procurando que el ejercicio de este derecho no afecte la toma de decisiones en los concejos municipales y que se ajuste a los principios de equidad e igualdad que debe primar entre los integrantes de este organismo, y a la autonomía entre las funciones legislativa y ejecutiva, que lo conforman.

4. <u>REVISIÓN DE LITERATURA</u>.

4.1. MARCO CONCEPTUAL.

4.1.1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, son los órganos de administración, dentro de cuya regulación se evidencia el problema jurídico a investigar, por ello es pertinente iniciar la recopilación de referentes conceptuales, entendiendo en qué consisten dichos gobiernos.

Es oportuno realizar una breve referencia de orden conceptual, acerca del Municipio, que es la denominación que en el caso de la legislación municipal ecuatoriana, antecede históricamente a la de Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, y que permitirá abordar con más amplitud y coherencia el estudio de estos organismos. El diccionario Jurídico Espasa Calpe, nos trae un aporte conceptual acerca del municipio, al señalar lo siguiente:

"Una definición técnico-administrativa del municipio dice que es un ente público menor de carácter territorial y de base corporativa. Pero el municipio es un concepto social, una convivencia de personas, peculiarmente de familias, asentadas en un mismo territorio, para con plena conciencia de su unidad, realizar en común los fines de la vida".

¹ DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA, Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid-España, 2001, pág. 1006.

Es importante el concepto anterior por cuanto lo define desde el punto de vista administrativo como un ente público menor, esto se entiende porque a los municipios corresponde únicamente la administración de una determinada jurisdicción, tiene base corporativa porque su gobierno es ejercido necesariamente por un cabildo. Además, nos da una opinión desde el punto de vista social, cuando dice que el municipio es una comunidad de personas, asentadas en un mismo territorio, que buscan a través de la unidad la consecución de los fines comunes para el desarrollo de todas ellas.

De acuerdo con lo manifestado por Sofía Suárez, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se definen como:

"Organismos de gobierno de carácter autónomo, de una jurisdicción territorial, que tienen como finalidad promover el desarrollo de las personas y el buen vivir, a través del ejercicio de las competencias asignadas constitucional y legalmente, promoviendo la descentralización, como un medio de garantizar la efectividad de la administración pública, en el territorio nacional"².

Esta definición permite entender de forma clara que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, como su nombre lo indica, son organismos gubernamentales dotados de autonomía, para mediante el cumplimiento de

-

² SUÁREZ Sofía, Análisis Legal e Institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Editorial Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Quito-Ecuador, 2010, pág. 11.

sus competencias, promover y contribuir al desarrollo de los habitantes de la jurisdicción territorial en la que gobiernan, logrando hacer efectiva la descentralización, como una forma de procurar el desarrollo equitativo de todas las personas, y promoviendo la eficiencia de la administración pública, a objeto de garantizar el buen vivir de los ecuatorianos.

4.1.2. El Alcalde.

La administración de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, es ejercida de forma principal, a través de la función ejecutiva y la función legislativa. La función ejecutiva municipal, es representada y dirigida por el alcalde, por lo que para reunir elementos conceptuales que permitan definir a esta autoridad, se ha recurrido a los siguientes aportes.

En el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, de Guillermo Cabanellas, consta el concepto de "alcalde", en los siguientes términos:

"ALCALDE. Voz arábiga, cadí, juez, con la adición del artículo al. Designa la autoridad encargada del gobierno inmediato de cada pueblo o municipio"³.

De acuerdo a la cita, con la palabra alcalde, se designa a la autoridad que ejercer el gobierno de un pueblo o municipio, es decir a la persona que preside un municipio, originándose a partir de esta precisión, la característica

³ CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 2001, pág. 239.

de que el alcalde representa a la función ejecutiva, dentro de los organismos de gobierno municipal.

En el Diccionario Jurídico Espasa, se plantea el siguiente concepto:

"ALCALDE. Primera autoridad municipal. Voz derivada del árabe "Alcadí", Juez.

Hasta el siglo XIX ostentó facultades judiciales que, inicialmente, fueron limitadas por la Ley de Cortes de 1812 en la que se establecieron los jueces letrados. Se fue, posteriormente, perfilando su carácter hasta llegar a la consideración actual de órgano unipersonal representativo de una comunidad vecinal"⁴.

La cita permite establecer que el alcalde, es la primera autoridad del municipio. En el devenir histórico de la humanidad, al alcalde se le dotó de facultades judiciales, sin embargo estas posteriormente fueron derogadas, hasta llegar a la concepción vigente en la actualidad, de que el alcalde, es la persona que representa o gobierna una comunidad.

Finalmente, por considerarla importante para este análisis, citamos la siguiente referencia, acerca del término alcalde.

"Es un cargo público que se encuentra al frente de la administración local básica de una ciudad, municipio o pueblo.

_

⁴ DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA, Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid-España, 2001, pág. 121.

En el mundo existe una amplia variedad de regulaciones legales o consuetudinarias, tanto en lo relativo a las competencias y responsabilidades del alcalde como a la forma en que es elegido"⁵.

De acuerdo con el criterio anterior, con la palabra alcalde se designa el cargo público, ejercido por la persona que dirige la administración de un municipio o pueblo. En las diferentes legislaciones del mundo, se establecen disposiciones, que están orientadas a la regulación de la forma de elegir al alcalde, sus funciones, competencias y responsabilidades.

Considerando las precisiones anteriores, se puede manifestar, como criterio operacional respecto al concepto de alcalde, que éste es la persona elegida en la forma prevista por la ley, para dirigir la administración de un municipio, siendo por tanto el principal ejecutivo de la entidad municipal.

4.1.3. Los Concejales.

La función legislativa que debe realizarse a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, les corresponde en cambio a los concejales, término respecto al que se han recopilado algunas referencias conceptuales, entre las cuales están las que se mencionan a continuación.

Para entender, el concepto de la palabra "concejal", se recurre de igual forma a citar los criterios que han sido elaborados al respecto, en algunas

⁵ http://es.wikipedia.org/wiki/Alcalde, 15/08/2012

fuentes bibliográficas, así tenemos una primera referencia, que se ha elaborado así:

"Concejal es un cargo electo en las administraciones municipales en la mayoría de los países de lengua española (Hispanoamérica y España). Los concejales forman el órgano colegiado que ejerce el gobierno municipal, y que recibe distintos nombres según el país y periodo histórico (concejo municipal, ayuntamiento, etc.). Son elegidos y ejercen su mandato por un período cuya duración suele ser cuatro años.

Las condiciones de la elección, el ejercicio y continuidad en el cargo y la posibilidad de reelección al final de cada legislatura, depende de la legislación electoral y de régimen local de cada país"⁶.

De acuerdo a la cita que se ha realizado, se designa con la palabra "concejal", el cargo de representación popular, que forma parte de las administraciones municipales, y que tiene como finalidad la conformación del órgano colegiado que ejercer el gobierno del municipio, y que de acuerdo con las diferentes legislaciones recibe algunos nombres entre ellos: concejo municipal y ayuntamiento.

La legislación de cada país, determina la normativa que rige para la elección, ejercicio, y la posibilidad de reelección de las personas designadas de forma democrática para el desempeño de la función de concejal.

⁶ http://es.wikipedia.org/wiki/Concejal, 15/08/2012

En el Diccionario Jurídico Espasa, se encuentra el siguiente concepto:

"CONCEJALES. Miembro del Consejo o Ayuntamiento. Voz recogida en la Constitución de 1978, en el artículo 140, como integrante juntamente con el alcalde del ayuntamiento elegido por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, libre directo y secreto en la forma establecida por la Ley. Por costumbre y tradición también ha venido aplicándoseles a los miembros de las Corporaciones municipales los apelativos de ediles, regidores, capitulares, consistoriales, etc., en algunas regiones".

La cita anterior, permite establecer que el concejal es un integrante del concejo o ayuntamiento, que es elegido de forma democrática en un proceso electoral, por los habitantes del municipio, en la forma que se encuentra prescrita por la Ley.

A los concejales también se les designa con algunos otros nombres, entre ellos el de edil, que es empleado también en el Ecuador, para referirse a los integrantes del concejo municipal.

El concepto de concejal, que se adopta en este trabajo, considerando como premisa los criterios expuestos anteriormente, es de que éste es la persona elegida dentro de un proceso electoral democrático, con la finalidad de que forme parte del concejo municipal, durante el período establecido para el

_

⁷ DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA, Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid-España, 2001, pág. 352.

efecto en las normas legales, y cumpla las funciones asignadas en ellas, especialmente la de legislación y fiscalización.

Concretando aún más el concepto, se debe entender que concejal es la persona, que integra el cuerpo administrativo, ayuntamiento o concejo de un municipio. Generalmente, y también en el caso del Ecuador, los concejales son dignatarios de elección popular, aunque en el caso de nuestro país de acuerdo con la legislación vigente se les considera como servidores públicos, sin embargo llegan a desempeñar esta función luego de haber captado en el proceso eleccionario la voluntad de los electores, una vez en el ejercicio de sus funciones les está atribuida la facultad de legislar y fiscalizar la labor del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, en favor de los intereses de los habitantes del respectivo municipio.

4.1.4. El Voto.

La forma de participación tanto de los concejales como del alcalde, respecto a las decisiones que debe tomar el concejo municipal, se realiza a través de la votación, de allí que es preciso tratar como parte del marco conceptual de este trabajo, lo relacionado con el voto.

Raúl Chamané Orbe, en su obra Diccionario de Derecho Constitucional, escribe lo siguiente:

"VOTO. Práctica de expresión de la decisión individual, sobre materia social o política, mediante un medio tangible y cuantificable"⁸.

De acuerdo con la cita anterior, el voto es la expresión de la voluntad de las personas, sobre un aspecto respecto del que son consultadas, el cual puede ser de naturaleza política o social, y que se realiza a través de medios fácilmente perceptibles y cuantificables.

Entre los medios perceptibles y cuantificables que se emplean en el ejercicio del derecho al voto, tanto en procesos eleccionarios generales como en los que se desarrollan a lo interno de organismos colegiados, está por ejemplo: las papeletas, el voto electrónico, y el voto verbal que será registrado por quien actúe dentro de la sesión o acto en el que se registra la votación, como secretario.

También se ha considerado oportuno citar otro criterio respecto a la palabra voto, el mismo que dice lo siguiente:

"El voto es el acto por el cual un individuo expresa apoyo o preferencia por cierta moción, propuesta, candidato, o selección de candidatos durante una votación, de forma secreta o pública. Es, por tanto, un método de toma de decisiones en el que un grupo, tal como una junta o un electorado, trata de medir su opinión conjunta"⁹.

⁸ CHANAMÉ ORBE, Raúl, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Adrus, Arequipa Perú, 2010, pág.598.

⁹ FERNÁNDEZ BAEZA, Mario, El voto obligatorio en América Latina, Editorial Fondo de Cultural Económica de México, México D.F., 2008, pág. 167.

De acuerdo con la cita el voto es un "acto", este elemento es digno de resaltar, porque en verdad, el voto siempre consiste en una conducta activa del individuo que lo ejerce, ya que como antes se dijo el voto se traduce en la expresión de un criterio, que hace la persona manifestando su preferencia por cierta propuesta, o candidato dentro de un proceso de carácter general; o por una moción determinada cuando el voto se ejerce a lo interno de un cuerpo colegiado, de allí que el voto constituye una forma de tomar decisiones en las que un grupo trata de arribar a un opinión conjunta.

Particularmente considero al voto como un acto a través del cual se realiza la expresión de voluntad, respecto a un asunto puesto a consideración de quien ejerce el voto, es la manifestación de la voluntad soberana del pueblo en un proceso electoral, en donde los ciudadanos deben elegir entre los candidatos a una dignidad de elección popular; pero en el caso que nos ocupa, el voto debe ser entendido como la expresión de una decisión de parte de los integrantes del concejo municipal, respecto a una situación que es discutida y tiene que ser resuelta a lo interno de este organismo.

Dentro del concejo municipal el ejercicio del voto gira siempre en torno a las mociones presentadas por uno de sus integrantes y respaldadas por quienes sienten la necesidad de apoyar el criterio propuesto a votación, por conjugar con la posición planteada por el proponente.

Por lo tanto la votación que se ejerce a lo interno de un organismo colegiado, como es el caso del concejo municipal, debe entenderse como el acto

colectivo para expresar la suma de los votos individuales, correspondientes a cada uno de sus miembros, en este caso al alcalde y a los concejales.

4.1.5. El Voto Dirimente.

La especie particular de voto, que interesa por tener una relación directa con el problema jurídico investigado, es el voto dirimente, sobre el cual se hace necesario realizar un particular análisis.

El verbo dirimir, de acuerdo con lo señalado por la Real Academia de la Lengua, hace referencia a la acción de:

"Resolver, poner fin a un desacuerdo"10.

Por lo tanto a primera vista, el voto dirimente sería aquel que tiene como finalidad poner fin a un desacuerdo, dentro de una votación, o resolver la decisión que será adoptada por el órgano al interno del cual se realiza ésta.

José Oviedo Palomino, en relación al voto dirimente manifiesta que:

"Se puede ejercer el voto dirimente cuando se hayan cumplido válidamente los siguientes supuestos: que el titular de este derecho se encuentre en ejercicio del cargo, es decir está presidiendo el debate dentro del órgano colegiado competente; y que se haya producido un empate como resultado de la votación.

_

¹⁰ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO CULTURAL OCÉANO, Tomo III, Editorial Océano S.A., Madrid-España, 2003, pág. 45.

Lo anterior quiere decir: a) que la posibilidad de ejercicio del voto dirimente es inherente a la condición de ser quien preside el órgano colegiado; y b) que el voto dirimente, si bien requiere de dicha condición posee un carácter restrictivo, aunque adicional, en el sentido de que sólo puede ejercerlo quien está en la dirección del debate de la sesión, y en caso de que se haya producido empate en la votación.

En consecuencia la dirimencia no se ejerce en razón del cargo orgánico, es decir de ser Presidente del organismo, sino por quien ejerce el cargo funcional de director del debate al momento de la votación, siempre y cuando se haya producido un empate como consecuencia de ella. Esto se hace claro si es que se tiene en cuenta que el Presidente del organismo puede estar ausente del debate, y es en este caso que quien le subroga, deberá dirimir si se produce un empate en la votación.

Ello demuestra que la dirimencia no es inherente a cargo preeminente en órgano alguno, sino y únicamente a quien está en ejercicio de la dirección de debate"¹¹.

De acuerdo con lo señalado por el autor, el voto dirimente es el que se ejerce cuando existe un empate en la votación realizada dentro de un órgano colegiado, por quien cumple las funciones de titular de dicho órgano y se encuentra presidiendo el debate que motiva la votación.

De lo anterior se deduce la existencia de dos requisitos principales para que se dé la aplicación de un voto dirimente; esto es que el titular del mismo sea quien preside el órgano colegiado al momento de desarrollarse el debate; y, que se haya producido un empate en la votación realizada a objeto de

-

¹¹ OVIEDO PALOMINO, José, El Voto Dirimente en las Asambleas Legislativas un Acercamiento, Editorial Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú, Lima-Perú, 2010, pág. 45.

adoptar un criterio unánime respecto a un tema puesto a discusión de dicho órgano.

Por lo tanto el derecho de dirimir no obedece a una situación de carácter orgánica, es decir que sólo puede realizarlo el Presidente de un organismo, pues esta facultad podrá ser asumida por quien subrogue o remplace de acuerdo con las normas legales a esta persona, de esto se deduce que la dirimencia es una atribución otorgada sólo en razón del cargo, sino más bien del cumplimiento de la función de dirigir el debate, que está realizando quien en calidad de titular o de reemplazo en el organismo colegiado, se encuentra dirigiendo el debate en torno a la situación puesta a consideración de los miembros a quienes les asiste el derecho al voto de acuerdo con las normas legales pertinentes. Dirime por tanto, quien ejerciendo las funciones previstas en la ley, se encuentra dirigiendo el debate, y debe resolver con su voto el empate existente en la votación.

Las ideas antes expuestas, permiten establecer que el voto dirimente, consiste en el acto de manifestación de voluntad que hace la autoridad de un organismo colegiado, para resolver un empate en la votación, sobre un asunto puesto a consideración de dicho organismo, para ello debe cumplirse como condición esencial, que el titular del voto dirimente se encuentre dirigiendo el debate que motiva tal votación, y que entre los votantes haya existido un empate, si no existe la verificación de estas situaciones, no habrá lugar a la dirimencia.

4.2. MARCO DOCTRINARIO.

4.2.1. La Función Ejecutiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Como se ha venido mencionando en este trabajo, dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, se identifica el cumplimiento de algunas funciones, entre ellas la ejecutiva, la legislativa y la de fiscalización, es por ello que se empezará el marco doctrinario de este trabajo haciendo referencia a la primera de ellas.

La función ejecutiva desde un punto de vista general se define en los términos siguientes:

"Es la encargada de administrar la hacienda pública. ... El ejecutivo es quien impulsa, orienta y administra al Estado en forma permanente, y tiene la misión de satisfacer las necesidades colectivas por medio de la prestación de los servicios públicos. ... Al ejecutivo le corresponde definir políticas y determinar ideológicamente el sistema técnico administrativo que se ha de poner en práctica" 12.

La cita anterior permite entender que la función ejecutiva desde un punto de vista general, está relacionada con la potestad de administrar los recursos públicos en beneficio de la satisfacción de las necesidades de los

¹² JARAMILLO ORDÓÑEZ Herman, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Facultad de Jurisprudencia, Universidad Nacional de Loja, Loja-Ecuador, 1999, pág. 55.

ciudadanos a través de la prestación de servicios públicos. Es por tanto la encargada de establecer políticas y sistemas administrativos, orientados a garantizar el cumplimiento de los fines de la administración pública en beneficio de la sociedad.

Miguel Ángel Paz Sime, manifiesta lo siguiente, respecto a la función ejecutiva en los municipios.

"El alcalde es el órgano que ejerce la función ejecutiva municipal. ... El órgano ejecutivo se denomina Alcalde en España y varios países de américa Latina. ... El órgano ejecutivo del municipio es en la mayoría de los países unipersonal. Son pocos los regímenes legales, que reconocen la modalidad del ejecutivo municipal colegiado. El régimen del órgano ejecutivo, unipersonal, asesorado por funcionarios técnicos y un cuerpo deliberante, es el más extensamente usado" 13.

De acuerdo con lo mencionado anteriormente, el acalde es quien ejerce la función ejecutiva municipal, y esto se aplica de forma homogénea en países como España y varios Estados latinoamericanos. El alcalde como órgano que dirige la función ejecutiva, se caracteriza siempre por su naturaleza unipersonal, aunque existen algunas excepciones, en las que las normas jurídicas de los diferentes países, le dan una naturaleza de organismo colegiado, al ejecutivo municipal. Sin embargo el régimen que más se utiliza en la generalidad de los Estados, es el que establece que la función

¹³ PAZ SIME, Miguel Ángel, Naturaleza del Municipio, Editorial Nacional, Lima-Perú, 2011, pág. 45.

ejecutiva municipal, está atribuida a un órgano unipersonal, representado por el alcalde, pero asesorado por un cuerpo técnico y por un órgano deliberante, que es el concejo.

Otra opinión, acerca de la función ejecutiva en los municipios, se formula así:

"El Poder Público Municipal está conformado por: la función ejecutiva, desarrollada por el alcalde o alcaldesa a quien corresponde el gobierno y la administración.

La función ejecutiva está conformada por alcalde o alcaldesa elegido o elegida por votación universal, directa y secreta, con sujeción a lo dispuesto en la legislación electoral. El alcalde o alcaldesa es la primera autoridad civil y política en la jurisdicción municipal, jefe del ejecutivo del Municipio, primera autoridad y representante legal de la entidad municipal"¹⁴.

La cita anterior, establece con suma claridad que una de las funciones del poder público municipal, es la ejecutiva, que se encuentra representada por el alcalde quien tiene la potestad para ejercer el gobierno y la administración del municipio. El alcalde es elegido por votación, de acuerdo con lo previsto en la legislación electoral; una vez electo se convierte en la primera autoridad civil y política del municipio, siendo también su representante legal.

Los elementos anteriores permiten determinar que quienes ejercen la función ejecutiva, en los Gobiernos Autónomos Descentralizados

_

¹⁴ ARGUDO RESENDEZ, Juan, Manual de Derecho Municipal, Editorial Libertad, Caracas-Venezuela, 2008, pág. 43.

Municipales, son los alcaldes, pues son los representantes principales del gobierno municipal y de su administración, como en efecto se encuentra establecido en la legislación ecuatoriana, en las normas que serán analizadas en el marco jurídico de este trabajo.

4.2.2. La Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Otra función importante, que debe cumplirse a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, es la legislativa, sobre la cual se desarrolla el siguiente análisis.

"La función deliberante, corresponde al Concejo Municipal, integrado por concejales, quienes se encargan de ejercer la función legislativa municipal" ¹⁵.

Es interesante el criterio antes citado, por cuanto se refiere a la función legislativa, como función deliberante, y precisamente es esta la característica que distingue a los organismos colegiados, como es el caso de los concejos municipales, en donde sus miembros están llamados a deliberar, es decir a discutir y exponer sus posiciones y puntos de vista, acerca de los asuntos puestos a su consideración. La función deliberante o legislativa, es de acuerdo con el texto analizado, una potestad del Concejo Municipal, integrado por concejales, quienes deben legislar sobre los asuntos que son competencia del municipio.

¹⁵ ROBLES MARTÍNEZ, Reinaldo, Función Legislativa del Municipio, Editorial Ecoc, Caracas-Venezuela, 2012, pág. 63.

Otro criterio en torno a la función legislativa de los municipios, es el que a continuación se cita y comenta.

"La función legislativa del Municipio corresponde al Concejo, integrado por concejales elegidos y concejalas elegidas en la forma establecida en esta Constitución, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley" 16.

En la referencia anterior, se ratifica que la función legislativa de los Municipios, es potestad de los Concejos, que se integran como su nombre lo indica, con concejales, que son elegidos de acuerdo a las disposiciones establecidas en la Constitución de la República y en la Ley, en el número y condiciones de elegibilidad previstas en la normativa correspondiente.

"Los municipios regularmente, se conforman en torno a una división de poderes legislativo y ejecutivo.

El poder legislativo, se da en función de la autonomía tratada anteriormente, gracias a éste el Municipio se encuentra facultado para emitir normativa, que a su vez le permite cumplir con fines específicos del Estado como son "el proteger los intereses de los asociados, a través de la aplicación de normas jurídicas".

El procedimiento para la expedición de ordenanzas está previsto en la Ley y convierte a los Municipios en verdaderos órganos de Legislación"¹⁷.

¹⁶ HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Pedro Alfonso, El Concejo Municipal, Editorial Sistema Nacional de Capacitación Municipal, Bogotá-Colombia, 2010, pág. 26.

¹⁷ IZAGUIRRE VÉLEZ, Ernesto, La expropiación en el Derecho Municipal Ecuatoriano, Departamento de publicaciones de la Universidad de Guayaquil, Guayaquil-Ecuador, 2006, pág. 25.

La cita aclara nuevamente, que los municipios funcionan en torno a una división de poderes, el legislativo y el ejecutivo. El poder legislativo se ejerce a través de la facultad de que goza el Municipio, y específicamente el concejo municipal como órgano de legislación, para emitir la normativa, que le permite cumplir con los fines específicos asignados por el Estado. El procedimiento para expedir ordenanzas, se encuentra claramente previsto en la Ley y ello convierte a los Municipios, en órganos legislativos.

De lo hasta aquí mencionado se puede establecer que la función legislativa dentro de los municipios corresponde a los concejos municipales, y que deberán ejercerla de acuerdo a las normas establecidas para el efecto en la Constitución y en las normas legales pertinentes; a los concejos municipales les corresponde también ejercer el control político sobre los órganos ejecutivos de la entidad municipal, para lo cual deberán realizar la correspondiente deliberación y avanzar hacia el planteamiento de una decisión definitiva, que deberá ser aquella que sea merecedora de la voluntad mayoritaria de los integrantes del concejo municipal, al momento de realizar la correspondiente votación.

4.2.3. La Función de Fiscalización que deben ejercer los Concejales.

También se ejerce dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, la función de fiscalización, que es atribuida generalmente a los concejales, como integrantes del concejo municipal. Para conocer en qué

consiste la función de fiscalización, es preciso desarrollar los siguientes comentarios.

"La función de fiscalización, que realiza el concejo como órgano deliberante del municipio, está orientada a controlar la actividad del ejecutivo municipal y a supervisar el cumplimiento de las políticas y las acciones orientadas al cumplimiento de los fines y objetivos municipales en beneficio de la ciudadanía en general" 18.

Conforme al criterio antes expuesto, la fiscalización consiste en una función asumida por el concejo municipal, que tiene la finalidad de controlar las acciones del ejecutivo municipal, es decir del alcalde, y supervisar el cumplimiento de las políticas y acciones orientadas a garantizar el beneficio ciudadano.

"El Concejo, órgano integrante del municipio, está facultado para que actuando como cuerpo colegiado ejerza las facultades fiscalizadoras sobre determinadas materias, debiendo manifestar su voluntad mediante acuerdos adoptados con los quórum legales y en sala legalmente constituida" ¹⁹.

La opinión que consta en la cita ratifica que el concejo municipal, es el órgano que tiene la facultad de ejercer la fiscalización, sobre diferentes materias relacionadas con el quehacer del municipio. Debiendo manifestar su voluntad, sobre la base de los acuerdos adoptados en sala legalmente constituida.

HOFFMAN, María José, Rol del Concejal: Fiscalización, Desafíos y Propuestas Concretas, Editorial Nuke, Bogotá-Colombia, 2005, pág. 81.

¹⁸ AGUILAR Tinajero Noe, Nuestra Época: Fiscalización Municipal, Editorial Oxford, México D.F., 2004, pág. 32.

Resumido lo anterior en palabras sencillas, tenemos que el concejo municipal es el organismo fiscalizador de la actividad desarrollada por el poder municipal, y que las resoluciones que se tomen sobre los procesos de fiscalización deberán ser aprobadas en la forma prevista por la ley, en las sesiones que para el efecto se desarrollen convocando a los integrantes de este organismo.

Por lo tanto, una de las atribuciones principales de los concejales, como integrantes de los concejos municipales, es la de fiscalizar, es decir la de ejercer el control y la supervisión, de la administración municipal, de manera especial respecto a las actuaciones del alcalde como representante de la función ejecutiva, y de los funcionarios que prestan sus servicios para la entidad municipal. Esta función, debe ser ejercida mirando como único criterio de motivación para el actuar fiscalizador de los concejales, el bien comunitario de los ciudadanos que conforman la población perteneciente al municipio, y no basado en situaciones de orden político, partidista, o intereses particulares o de grupo que pueden manifestarse, entre las tendencias políticas a las que pertenecen los integrantes del concejo.

4.2.4. El Voto del Alcalde y la Afectación a la Independencia entre la Función Ejecutiva y la Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

La regulación jurídica que se hace en la actualidad en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto a la

potestad del alcalde de emitir su voto, como parte integrante del concejo municipal, y luego emitir un voto dirimente en caso de empate, ha generado en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Ecuador, algunos inconvenientes de orden administrativo y jurídico, que impiden el adecuado funcionamiento de este organismo en procura de conseguir el bienestar colectivo de los ciudadanos.

Para corroborar la situación anterior, se toman en cuenta algunos reportes que constan en los principales diarios del país, a objeto de demostrar los inconvenientes generados a partir de la normativa jurídica vigente, respecto al voto del alcalde, al seno de los concejos municipales ecuatorianos.

"El Concejo Municipal de Latacunga se reunió ayer a las 15:00 para intentar tratar los temas que quedaron pendientes el martes último, pero, al igual que ese día, la sesión no concluyó.

El martes 28 de diciembre, los concejales José Fernández (PAIS), Washington Ocaña (PAIS), Milton Alajo (Pachakutik), Segundo Gutiérrez (Pachakutik), Xavier Cajilema (MPD) y Bladimir Ortiz (MPD), del denominado "bloque Progresista" abandonaron la sesión luego que el alcalde, Rodrigo Espín, votó primero junto a los concejales Jorge Capilla (Sociedad Patriótica), Jorge Cepeda (Sociedad Patriótica), Edwin Acuña (ID), José Proaño (ID) y Fabián Sampedro (PAIS) para empatar la votación en contra de dar paso a tres puntos planteados por Fernández, y luego otra vez para que esa tesis pierda definitivamente. En esa ocasión, el burgomaestre argumentó que la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, **Autonomías** Descentralización (Cootad) y un informe de la Procuraduría General del Estado le facultaban el derecho a doble voto.

En la sesión de ayer, Fernández volvió a plantear que se incluyan en el orden del día el del informe de Procuraduría sobre la elección del Vicealcalde, el proyecto de Reglamento para la conformación de las comisiones edilicias, y el análisis de la conformación de estas. El Alcalde volvió a votar dos veces y de nuevo esos pedidos quedaron sin efecto"²⁰.

La referencia anterior, es sobre una situación que aconteció en el Concejo Municipal de Latacunga, en donde se suscitó un impase respecto de la moción presentada por uno de los concejales, respecto a tres puntos que deberían ser tratados dentro del orden del día de la sesión que mantendría ese organismo. Más el alcalde, perteneciente a un partido político distinto al del concejal que propuso la moción, votó junto a los concejales que se opusieron a la misma, empatando la votación, y posteriormente volvió a votar con la finalidad de desempatar, evitando de esta forma que el planteamiento realizado por el concejal fuese tratado en la sesión. El argumento presentado por el alcalde, es que la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, le facultan el derecho a doble voto.

En una nueva sesión, el concejal cuya moción no fue aceptada anteriormente, realizó un nuevo planteamiento de que se incluyan en el orden del día, el informe de Procuraduría respecto a la elección de Vicealcalde, el Proyecto de Reglamento para conformar las comisiones edilicias, y el análisis respecto a la conformación de las mimas.

_

http://www.lagaceta.com.ec/site/html/pagina.php?sc_id=1&c_id=68&pg_id=68093, 22-08-2012

volvió a hacer uso de su derecho a votar dos veces y de nuevo los pedidos planteados por el concejal quedaron sin efecto.

Como se puede observar en la cita anotada, el Alcalde del municipio en cuestión a través de su voto, coarta la posibilidad de que al seno del concejo municipal, se debatan temas de trascendental interés para el buen funcionamiento del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, perjudicando de esta forma la gestión de este organismo, al no viabilizar la elección de un vicealcalde y la conformación de las comisiones, cuya estructuración es obligatoria si se pretende cumplir adecuadamente con la gestión municipal en beneficio de una atención eficiente a los requerimientos planteados por los ciudadanos.

Pero la situación anterior, no es que se produce solamente en uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del País, se trata de una problemática que está presente en muchos de los municipios ecuatorianos, por eso se ha considerado oportuno citar y analizar también las siguientes referencias.

"En la secretaría del juzgado sexto de lo civil se efectúo la entrega de una demanda de acción de protección por parte de cinco concejales principales del cantón.

Siendo las 16H00 de este viernes los concejales Lidia Heredia, Fernando Balcázar, Geovanny Coronel, Francisco Balcázar y Cesar Prado presentaron un escrito a la secretaria del juzgado sexto de lo civil en la cual piden dejar sin efecto todas las resoluciones de las sesiones de concejo en la que el señor Dr. Mateo Noblecilla alcalde de Pasaje, haya intervenido haciendo uso de voto constante, esto desde la elección de la vice-alcaldesa, atribuido solo a los concejales. Además, que se disponga que a futuro el señor Alcalde deba actuar de conformidad con el Art. 253 de la Constitución de la República en concordancia con el Art. 60 del COOTAD.

Según funcionarios judiciales para el lunes se dará el sorteo de la acción de protección, ante esto el concejal Cesar Prado indico que el alcalde mal utilizo el voto dirimente ya que con su voto empataba y desempataba, siendo esto ilegal, de la misma manera actuó sobre denuncias que maquinaria municipal trabajaba en una urbanización privada donde vive el alcalde.

La concejal Lidia Heredia manifestó que con esta acción de protección se trata de encauzar a la municipalidad en la legalidad, de igual manera los demás demandantes manifestaron que se mal utilizó el voto dirimente en cada una de las sesiones de concejo"²¹.

El reporte anterior, hace referencia a una situación que aconteció en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Pasaje de la provincia de El Oro, en donde los concejales recurrieron a presentar una acción de protección con la finalidad de dejar sin efecto todas la resoluciones tomadas en las sesiones de concejo municipal en las cuales haya intervenido haciendo uso de su voto constante el alcalde de ese cantón.

El motivo que impulsa a los concejales a tomar esa decisión, a decir de ellos es la actuación del alcalde, que haciendo mal uso de las normas legales,

http://informativoorense.wordpress.com/2012/01/13/concejales-presentan-demanda-de-accion-de-proteccion-con-alcalde-de-pasaje/

favoreció la elección de la vicealcaldesa, ya que con su voto empataba y desempataba la votación a lo interno del concejo, y decidía con su voto dirimente; esta situación era constante en cada una de las sesiones del concejo.

Vale recalcar el hecho de que el uso inadecuado de la facultad del voto del alcalde en este caso genera controversia a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, las mismas que generan entre los integrantes del concejo cantonal pugnas insalvables, que hacen imposible o por lo menos muy difícil la adopción de consensos respecto a las decisiones que puedan ir en beneficio de los intereses de la comunidad.

El ejercicio del voto de la primera autoridad ejecutiva de los gobiernos autónomos descentralizados, se hace en muchos de los casos con cálculo político y buscando consolidar posiciones que favorezcan la toma de decisiones de ciertas mayorías, esto se puede colegir de situaciones como las que se describen a continuación.

"Un empate en votos entre concejales permitió que por medio de la opción del voto dirimente del alcalde del cantón Muisne, Ángel Bernal Bodniza, se elija al nuevo vicealcalde, cargo que recayó en Vicente Gudiño Vera, de los registros del Movimiento Popular Democrático.

Como candidatos para esa dignidad estaban Gudiño Vera y Oliver Márquez Chila, de los registros de Sociedad Patriótica, quien aspiraba a la reelección, pero recibió tres votos de respaldo al igual que su contendor.

Bernal Bodniza hizo uso de su voto dirimente amparado en el artículo 321, inciso Votaciones, del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad)"²².

En este caso se trata de uno de los cantones de la provincia de Esmeraldas, en donde en la elección del vicealcalde, en este caso, con el voto del alcalde que se sumó a una de las dos mociones existentes, se produjo un empate en los votos de los concejales, lo que dio opción al voto dirimente del alcalde, eligiendo a uno de los concejales para que desempeñe las funciones del vicealcalde. El voto dirimente del alcalde se aplicó acatando lo dispuesto para el efecto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

La situación anterior es común en los municipios; sin embargo la facultad del alcalde de votar como miembro del concejo municipal y luego dirimir la votación en caso de empate, se presta para la realización de componendas políticas, demostrando que no siempre los alcaldes hacen uso de la facultad dirimente de una forma responsable y madura.

Se plantea lo anterior por cuanto en el mismo caso analizado ocurre una situación que confirma que el voto dirimente del alcalde pretende ser utilizado para armar a su conveniencia la estructura administrativa del

http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101183231/-1/Voto_dirimente_elige_Vicealcalde.html#.UFyqfcWM6So

concejo municipal. Este punto se esclarece mejor mediante la siguiente cita.

"El concejal del cantón Muisne, Oliver Márquez Chila, que apoyó la candidatura del edil Vicente Gudiño Vera, para la vicealcaldía del Municipio pidió al alcalde, Ángel Bernal Bodniza, respetar lo actuado en la sesión de Concejo del 29 de julio anterior.

Ese día Gudiño Vera resultó como ganador de la Vicealcaldía con su voto y el de los concejales Robinzón Yin Campo, Oliver Márquez Chila, el del propio alcalde Bernal Bodniza, más el voto dirimente de este.

Los postulados para la Vicealcaldía durante la sesión de concejo fueron Vicente Gudiño Vera del Movimiento Popular Democrático (MPD) y el concejal Paúl Vélez Colorado del Partido Sociedad Patriótica (PSP) resultando ambos durante la votación inicial con cuatro votos cada uno.

Según el concejal, Oliver Márquez Chila, de acuerdo con el artículo 321 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (Cootad) los alcaldes tienen voto en los órganos legislativos y en caso de empate su voto será dirimente y de esta facultad fue que hizo uso el Burgomaestre para que ganara la vicealcaldía, Vicente Gudiño Vera.

"No se sabe cuál es el convenio, porqué ahora el Alcalde quiere convocar a nuevas elecciones, quiere retractarse y eso no lo vamos a aceptar", comentó Márquez Chila.

Por su parte el alcalde de Muisne, Angel Bernal Bodniza, confirmó que convocará a nueva sesión de concejo para elegir al nuevo vicealcalde del cantón"²³.

_

http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101190039/-1/Piden_a_Alcalde__ mantener su desici%C3%B3n .html#.UFyghsWM6So

Como se relató anteriormente, luego de haberse desarrollado una sesión del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Muisne, en la que con el voto del alcalde, se produjo un empate entre los votos de los concejales respecto a las mociones presentadas, ante lo cual se hizo uso del voto dirimente; habiéndose designado ya al concejal que asumiría la vicealcaldía; el alcalde vuelve a convocar a una nueva sesión, con la finalidad de designar al vicealcalde, es decir que el ejecutivo municipal se retracta de la voluntad expresada a través de su voto, y convoca a una La referencia anterior ilustra de forma muy clara como se nueva elección. hace uso de la facultad conferida por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con afanes netamente políticos, dando lugar a la adopción de comportamientos irresponsables, que demuestran la inmadurez política de quienes asumen la representación del pueblo en la administración municipal de cada uno de los cantones. Hay que recalcar el hecho de que el propio concejal que denuncia el comportamiento del alcalde, reconoce que en la primera sesión, la primera autoridad municipal actuó basando su votación en lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, lo que confirma que es la misma ley, la que genera inconvenientes y confusión en las actuaciones de los personeros municipales.

Finalmente se cita un reportaje acerca de la utilización del voto del alcalde, para la elección del vicealcalde del cantón Zamora de la provincia de Zamora Chinchipe, la nota periodística correspondiente dice:

"Existen situaciones personales dentro del Cabildo, dijo Smilcar Rodríguez, alcalde de Zamora, ante la negativa de algunos concejales de no aprobar el acta que reconoce a Paulina Tapia, como vicealcaldesa del cantón.

"No estamos para caprichos de algunos ediles, estamos para cumplir la ley", puntualizó. La autoridad asegura que existió legalidad al momento de elegir a la vicealcaldesa; "el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (Cootad), establece que existe un voto adicional al concejo por parte del alcalde y en caso de existir empate tendrá la potestad de hacer uso al voto dirimente".

Bajo estos parámetros, señalo Rodríguez, se procedió a elegir a Paulina Tapia, pero en sesión extraordinaria persistió la negativa de no firmar el acta, "la compañera sigue laborando de acuerdo a sus funciones", indicó"²⁴.

Es decir que en el gobierno autónomo descentralizado municipal de Zamora, se procedió a la elección de la dignidad de vicealcalde que en este caso recayó en una de las concejalas del cantón, para ello se realizó la correspondiente votación, en la cual el voto del alcalde se sumó al de algunos concejales con la finalidad de provocar el empate, y luego el alcalde haciendo uso de su voto dirimente decidió la designación de la vicealcaldesa.

El alcalde justifica su accionar en lo que dispone el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que establece la existencia de un voto adicional al concejo por parte del alcalde, y en caso de

_

²⁴ http://www.diariocentinela.com.ec/pugna-en-zamora-por-vicealcaldesa/

existir empate, concede la facultad al alcalde para que pueda dirimir la votación empatada.

Ante la actuación del alcalde, los concejales adoptaron la decisión de no suscribir el acta correspondiente, lo que genera conflictos de orden político a lo interno del concejo, que dificultan sin duda, el cumplimiento de las funciones de este organismo en beneficio de la colectividad de ese cantón.

Las referencias anteriores resultan suficientes para demostrar que en los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador, se da la problemática relacionada con la inadecuada aplicación de la facultad concedida por el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, a los alcaldes para que puedan votar como integrantes del concejo y aplicar un voto dirimente, pues esta potestad no siempre es empleada de forma responsable y madura y sirve más bien para generar controversia e inconformidad en estos organismos dificultando el trabajo en beneficio de la ciudadanía, además afecta el principio de igualdad y equidad entre los derechos de los integrantes del concejo municipal, y la delimitación plena que debe existir entre la función ejecutiva y la función legislativa de estas entidades.

Por lo tanto para evitar la existencia de los inconvenientes ya puntualizados convendría plantear una reforma jurídica que claramente disponga sobre la facultad de votar del alcalde y la forma de catalogar este voto de manera que se supere la problemática señalada.

4.3. MARCO JURÍDICO.

4.3.1. En la Constitución de la República del Ecuador.

En obediencia al principio de supremacía constitucional, se empieza el estudio de las normas jurídicas relacionadas con la problemática, analizando las que están previstas en la Constitución de la República del Ecuador, que en el Título V, Organización Territorial del Estado; Capítulo Tercero, Gobiernos Autónomos Descentralizados y Regímenes Especiales, contiene las siguientes disposiciones que guardan coherencia con el presente trabajo investigativo.

"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"²⁵.

El precepto constitucional establece claramente la existencia de la facultad legislativa, como una potestad que tienen los gobiernos autónomos descentralizados municipales, la cual deberán ejercerla en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

²⁵ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2012, pág. 121.

Además se determina en forma clara, que los gobiernos autónomos descentralizados ejercen facultades ejecutivas, este ejercicio está limitado al ámbito de sus competencias y a la jurisdicción territorial en la que éstas se ejercen.

Otra norma prevista en la Constitución de la Republica, que tiene que ver con la autoridad del alcalde, dentro de los concejos cantonales municipales, y con la potestad de que emita un voto dirimente a lo interno de estos organismos, es la siguiente.

"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 la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la Ley"²⁶.

La disposición constitucional anterior, empieza por referirse al concejo cantonal, como un órgano de gobierno autónomo, de cada uno de los cantones de la República del Ecuador.

El concejo cantonal, está integrado por quienes ejercen las funciones de alcalde y de concejales, que en ambos casos son elegidos mediante el ejercicio de la votación popular, por parte de los ciudadanos que habitan

_

²⁶ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2012, pág. 125.

dentro de la jurisdicción cantonal. De entre los concejales electos se procederá a designar al vicealcalde.

Es interesante el precepto constitucional anterior, porque determina con suma claridad que, el alcalde será la máxima autoridad administrativa del concejo cantonal, y que presidirá este organismo con voto dirimente.

Es decir que en la Constitución de la República del Ecuador, se deja absolutamente claro el hecho de que el alcalde preside el concejo cantonal, y que podrá ejercer su derecho al voto dirimente, para decidir sobre las situaciones que sean puestas a conocimiento del concejo; para ello deberá cumplirse la condición fundamental, a la que se hizo referencia en este trabajo, es decir deberá existir un empate en la votación realizada por los integrantes del organismo.

La parte final del artículo establece un criterio de proporcionalidad, respecto a la representación de la población urbana y rural del cantón, dentro del concejo, para ello deberán seguirse los parámetros establecidos en la Ley, respecto al número de concejales que deberán elegirse por cada una de estas jurisdicciones.

De las normas establecidas en la Constitución de la República, que han sido analizadas en este epígrafe, se puede determinar que, por efecto del ordenamiento constitucional, los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Municipales, tienen facultades en el ámbito legislativo y en lo ejecutivo, correspondiendo el cumplimiento de las funciones legislativas al concejo municipal como organismo colegiado; y la representación ejecutiva a los alcaldes que se constituyen en la primera autoridad de la entidad municipal, y que tienen derecho de acuerdo con la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, a participar en las sesiones de concejo con derecho a voto dirimente.

4.3.2. En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Actualmente el régimen jurídico de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, en el Ecuador, se encuentra regulado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, cuerpo normativo que regula algunos aspectos relacionados con la problemática, dentro de los cuales es preciso analizar los que se mencionan en los siguientes subtemas.

4.3.2.1. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

Lo concerniente a la concepción legal y a la naturaleza jurídica de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, se encuentra establecido en la disposición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que a continuación se cita.

"Art. 53.- Naturaleza jurídica.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y ejecutiva previstas en este Código; para el ejercicio de las funciones y competencias que les corresponden.

La sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón"²⁷.

Por la vigencia del precepto legal que antecede, en el Ecuador, los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se constituyen en personas jurídicas de derecho público, que gozan de autonomía en el ámbito político, administrativo y financiero.

política Gobiernos ΑI hablar de autonomía de los Autónomos Descentralizados Municipales, se hace referencia al hecho de que éstos tienen la capacidad suficiente para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a las características de la circunscripción territorial; teniendo por tanto facultades normativas y ejecutivas plenas para emitir políticas públicas territoriales. En cambio la autonomía administrativa, hace referencia a que estos gobiernos, tienen pleno ejercicio de la potestad para organizarse y gestionar sus recursos humanos y materiales, para cumplir con sus competencias y atribuciones, en forma directa o delegada. Finalmente la autonomía financiera; tiene que ver con el derecho de estos gobiernos, de

²⁷ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Editorial Jurídica el Forum, Quito-Ecuador, 2012, pág. 34.

recibir de forma directa, los recursos que les corresponde por su participación en el Presupuesto General del Estado, así como en su capacidad para generar y administrar sus propios recursos conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la Ley.

Además, los gobiernos autónomos descentralizados municipales están integrados por las funciones de participación ciudadana, que es un componente de la administración municipal representado por la vinculación de dichos órganos con la ciudadanía, a objeto de compartir decisiones frente a la gestión de estos gobiernos, y de permitir que se ejerza el control social, sobre los planes, políticas, programas y proyectos públicos, así como de garantizar la ejecución de presupuestos participativos.

La función legislativa, que está representada por la facultad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, para dictar normas de carácter general, mediante ordenanzas, acuerdos y resoluciones, que son aplicables dentro de su jurisdicción territorial, y de acuerdo con las competencias de estos organismos.

La función de fiscalización, en cambio está relacionada con la potestad del concejo municipal, de poder ejercer acciones de fiscalización y control de la gestión del alcalde, y de los demás funcionarios, cuya actividad está relacionada con el cumplimiento de las funciones y los fines del municipio.

Finalmente, la función ejecutiva está atribuida al alcalde, y comprende el ejercicio de potestades públicas de naturaleza administrativa bajo su responsabilidad.

Es conveniente resaltar que la sede del gobierno autónomo descentralizado municipal, será la cabecera cantonal señalada en la Ley, expedida con la finalidad de decretar la creación del cantón.

Del análisis realizado se concluye, que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, son órganos investidos de facultades legislativas, de fiscalización y ejecutivas, que deben ejercerlas con la finalidad de cumplir las funciones y competencias asignadas por la ley; gozando para ello de una plena autonomía en el ámbito político, administrativo y financiero; los cuales tendrán como sede el lugar que sea señalado como cabecera cantonal en la Ley expedida a efecto de disponer la creación del cantón.

4.3.2.2. El Concejo Municipal.

Como se ha venido mencionando en reiteradas ocasiones el órgano de legislación y fiscalización de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, es el Concejo Municipal, de allí que es conveniente estudiar las disposiciones que respecto al mismo se encuentran contempladas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, entre ellas tenemos:

"Artículo 56.- Concejo municipal.- El concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. En la elección de los concejales o concejalas se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley"²⁸.

De acuerdo con el precepto legal que consta en el artículo anterior, el concejo municipal se constituye en el órgano a través del cual se cumplen las funciones de legislación y fiscalización, en el gobierno autónomo descentralizado municipal.

El concejo municipal está integrado por el alcalde, quien lo preside y tiene voto dirimente en las decisiones que se tomen por parte de este órgano; además lo integran los concejales elegidos mediante el sufragio en votación popular, de conformidad con lo previsto en la legislación electoral.

Es importante destacar que el concejo municipal está integrado por concejales urbanos y rurales que serán elegidos de forma proporcional en relación con el número de habitantes de la jurisdicción de que se trate, esto de acuerdo con lo previsto en la Constitución y en la Ley.

El artículo anterior deja claro el hecho de que el concejo municipal, como organismo legislativo y de fiscalización, se encuentra integrado por el alcalde

²⁸ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Editorial Jurídica el Forum, Quito-Ecuador, 2012, pág. 36.

que es la autoridad que lo preside, y por los concejales. El alcalde de acuerdo con la disposición que se analiza tiene voto dirimente.

El concejo municipal, tiene múltiples atribuciones de orden administrativo y legal, sin embargo por estar relacionadas de alguna forma con la realización de este trabajo, es oportuno hacer mención de las siguientes:

"Art. 57.- Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde:

- a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones;
- m) Fiscalizar la gestión del alcalde o alcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo al presente Código;
- n) Destituir, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, al alcalde o alcaldesa, al vicealcalde o vicealcaldesa o concejales o concejalas que hubieren incurrido en una de las causales previstas en este Código, garantizando el debido proceso;
- o) Elegir de entre sus miembros al vicealcalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal"²⁹.

Se citan las atribuciones anteriores porque se las considera fundamentales para ilustrar la importancia de las facultades conferidas al concejo municipal

²⁹ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Editorial Jurídica el Forum, Quito-Ecuador, 2012, pág. 36-37.

y la necesidad de establecer una adecuada demarcación entre la función ejecutiva y la legislativa.

Así se puede observar que la primera atribución del concejo municipal, es el de ejercer la facultad normativa, expidiendo ordenanzas, acuerdos y resoluciones, esta potestad es meramente de orden legislativo, sin embargo el hecho de que el ejecutivo sea considerado como integrante del concejo y tenga derecho a voto, significa una invasión a la función de legislar que deber ser cumplida por los concejales; además de ello la potestad que se está analizando no se puede cumplir efectivamente puesto que a veces los alcaldes hacen uso de su derecho al voto, para conformar mayorías, y trabar la aprobación de las normativas necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la institución municipal.

Es difícil que se pueda lograr un verdadero ejercicio de fiscalización a la gestión del alcalde o alcaldesa, cuando para obtener la aprobación del concejo para la realización de actos fiscalizadores y para lograr que los mismos sean debatidos al seno del concejo, se requiere contar con el voto de la autoridad fiscalizada.

De igual forma, para ejercer la facultad conferida en el literal n) del artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se necesita contar con una mayoría, la cual difícilmente se logrará especialmente en los casos en que se trate de destituir al alcalde

o alcaldesa, pues esta autoridad ejecutiva, buscará conformar una mayoría o por lo menos lograr un empate que le permita dirimir con su voto, y beneficiarse de la potestad que le otorga la Ley de que su voto pueda ser considerado en dos ocasiones.

Como se observó al analizar algunos referentes de la incidencia de la problemática en los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se pudo determinar que uno de los aspectos en donde mayor problema se evidencia respecto a la votación del alcalde, está en las sesiones desarrolladas con la finalidad de proceder a la designación de vicealcalde, de allí que la facultad conferida en el literal o) del artículo que se está analizando, se cumple con mucha dificultad en la realidad municipal ecuatoriana.

4.3.2.3. El Alcalde y sus Atribuciones.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, regula también lo concerniente a la concepción legal del alcalde y las atribuciones que a este le corresponde cumplir dentro del concejo municipal.

Sobre la definición legal del alcalde, el precepto pertinente es el que se cita a continuación:

"Artículo 59.- Alcalde o alcaldesa.- 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" 30.

La norma legal anterior permite establecer que de acuerdo con el régimen jurídico, que regula a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en el Ecuador, el alcalde constituye la primera autoridad ejecutiva de este gobierno.

El sistema de elección del alcalde en nuestro país, como se conoce, es a través de la votación popular desarrollada en los comicios electorales convocados para el efecto, de acuerdo con los requisitos y formalidades previstas en la legislación electoral.

Como autoridad ejecutiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, y miembros del concejo municipal, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, les otorga a los alcaldes algunas atribuciones, entre las que están relacionadas con la temática de estudio, se deben mencionar las que se citan enseguida.

"Artículo 60.- Atribuciones del alcalde o alcaldesa.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa:

_

ODESCENTRALIZACIÓN, Editorial Jurídica el Forum, Quito-Ecuador, 2012, pág. 38-39

- 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"³¹.

Conforme a lo señalado en el artículo de la cita, el alcalde tiene entre sus atribuciones, la de representar legalmente al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, y ejercer junto al procurador síndico, la representación judicial, en aquellos procesos de orden legal que comprometan los intereses de la entidad municipal.

El literal b), del artículo que se comenta, impone al alcalde el ejercicio de la facultad ejecutiva, del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, la misma que deberá cumplirla de forma exclusiva, es decir sin intromisión alguna de las demás autoridades municipales, ni de organismos externos, es una potestad única del alcalde.

Interesa de manera principal lo dispuesto en el literal c) de la disposición que se analiza, por cuanto allí se le confiere al alcalde la atribución de realizar la convocatoria a las sesiones del concejo municipal, en las cuales

³¹ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Editorial Jurídica el Forum, Quito-Ecuador, 2012, pág. 39

constará el correspondiente orden del día. Pero además la norma en referencia deja muy claro que el alcalde presidirá las sesiones del concejo municipal con voto dirimente; es decir no se le confiere la potestad al alcalde de votar como parte del concejo por una de las mociones presentadas para resolver los asuntos puestos a consideración; y emitir luego un voto dirimente. La única facultad que consagra el literal que se comenta, es la de que el alcalde pueda pronunciar un voto dirimente, el cual sería aplicable en caso de que exista empate en la votación realizada por los concejales. Y es así como debe aplicarse el derecho al voto otorgado para el alcalde, y no como se viene haciendo en la actualidad.

4.3.2.4. Atribuciones de los Concejales.

El concejo municipal como órgano legislativo y fiscalizador de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, está integrado también por los concejales, a quienes el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, les otorga algunas facultades como se puede observar en el siguiente artículo.

"Artículo 58.- Atribuciones de los concejales o concejalas.- Los concejales o concejalas serán responsables ante la ciudadanía y las autoridades competentes por sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus atribuciones, estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes y gozarán de fuero de corte provincial. Tienen las siguientes atribuciones:

a) Intervenir con voz y voto en las sesiones y

deliberaciones del concejo municipal;

- b) Presentar proyectos de ordenanzas cantonales, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal;
- c) Intervenir en el concejo cantonal de planificación y en las comisiones, delegaciones y representaciones que designe el concejo municipal; y,
- d) Fiscalizar las acciones del ejecutivo cantonal de acuerdo con este Código y la ley"³².

Los concejales elegidos en la forma y proporción determinada en las normas legales, una vez posesionados, deben cumplir algunas atribuciones que les confiere la ley.

Además, son responsables frente a la ciudadanía que habita en la jurisdicción municipal, y ante las autoridades competentes, por las acciones u omisiones en las que incurran en el ejercicio de sus atribuciones, ya que están obligados a realizar la rendición de cuentas a sus mandantes. Por la dignidad que representan, a quienes cumplen la función de concejales, se les reconoce fuero de corte provincial.

Las atribuciones que deben cumplir los concejales están determinadas en forma expresa en la Ley, y entre ellas están la de participar con voz y voto en las sesiones del concejo municipal, y participar en las deliberaciones que

³² CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Editorial Jurídica el Forum, Quito-Ecuador, 2012, pág. 38.

a lo interno de este organismo se desarrollan, sobre los asuntos puestos a su consideración.

Esta es una atribución propia de la función legislativa que deben cumplir los concejales, la cual se suma a la potestad de poder presentar proyectos que contengan ordenanzas cantonales, para que sean aplicadas en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal.

Además los concejales están facultados para participar en el concejo cantonal de planificación y en las diferentes comisiones, delegaciones y representaciones que se les asignen en el concejo municipal. Como se mencionó anteriormente para desarrollar la gestión municipal, se hace necesaria la conformación de comisiones, a las cuales se asignará a los concejales con la finalidad de que puedan aportar con su contingente, para la solución de los asuntos puestos a conocimiento de cada comisión.

De igual forma pueden ejercer funciones de delegación y representación, para el desempeño de las diferentes actividades, a las que debe comparecer el concejo municipal, y en las cuales no es posible la concurrencia de todos los integrantes del organismo.

Es de fundamental importancia la atribución conferida por el literal d) del artículo que se está analizando, en cuanto los concejales tienen la potestad

para fiscalizar las acciones del ejecutivo cantonal, es decir del alcalde de acuerdo con lo dispuesto en las normas legales pertinentes.

Como se puede observar de la naturaleza de las atribuciones conferidas a los concejales, son ellos quienes están llamados a realizar las funciones de legislación y fiscalización a lo interno de los concejos municipales y quienes pueden deliberar y decidir sobre los asuntos que se ponen a consideración de este organismo; incluso son los llamados a fiscalizar las acciones del alcalde, por ello es que con el propósito de garantizar incluso el cumplimiento del principio de legalidad, el ejecutivo municipal no debe estar facultado para votar como integrante del concejo, sino únicamente para ejercer el voto dirimente, en caso de que exista un empate entre los votos de los concejales, respecto de las mociones presentadas dentro del debate o deliberación realizada a lo interno del concejo municipal.

4.3.2.5. La votación a lo interno de los Concejos Municipales.

Una norma que es de infalible tratamiento dentro de este marco jurídico es la que regula lo concerniente a la forma en que se llevarán a cabo las votaciones dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, aspecto que se encuentra regulado en la forma siguiente.

"Artículo 321.- Votaciones.- En los gobiernos autónomos descentralizados la votación en los órganos legislativos podrá ser de manera ordinaria, nominativa o nominal razonada.

El voto nominal razonado se realizará en orden alfabético y no podrán abstenerse de votar ni retirarse del salón de sesiones una vez dispuesta la votación por el ejecutivo. Todo voto en blanco se acumulará a la mayoría.

Los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán voto en las decisiones de los respectivos órganos legislativos; en caso de empate su voto será dirimente"³³.

El artículo anterior se aplica a las votaciones que se realizan en todos los órganos legislativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la República del Ecuador, incluidos por supuesto los municipales.

El legislador deja absolutamente claro que la votación podrá ser de manera ordinaria, nominativa, o nominal razonada.

La votación ordinaria es aquella que se expresa sin necesidad de individualizar las opiniones, y se realiza con procedimientos sencillos, como por ejemplo el levantar la mano, o el de abstenerse de emitir un pronunciamiento, pues incluso el silencio puede ser catalogado como una forma de aceptación de lo planteado al seno del organismo legislativo.

La votación nominativa, hace referencia en cambio a la votación individual de cada uno de los integrantes del concejo, respecto a la moción presentada, sin expresar la razón de su voto, ni fundamentar su decisión.

_

³³ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Editorial Jurídica el Forum, Quito-Ecuador, 2012, pág. 118-119.

La votación nominal razonada es aquella en la cual los integrantes del concejo expresan verbalmente su votación, argumentado su decisión. Generalmente se establece en las ordenanzas expedidas a efecto de regular el funcionamiento de las sesiones del concejo municipal, el tiempo que tendrán los integrantes del mismo para razonar su voto. Este tipo de votación procede a pedido de uno de los concejales.

El inciso primero del artículo que se analiza, determina que el voto nominal razonado se realizará en orden alfabético; una vez dispuesta la votación por parte del alcalde, quien dirige la sesión, los integrantes del concejo no podrán abstenerse de votar ni retirarse del salón de sesiones. Los votos en blanco se sumarán a la mayoría.

El inciso segundo del artículo 321 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece que los ejecutivos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tienen voto respecto a las decisiones de los organismos legislativos.

Esto quiere decir que el alcalde, como ejecutivo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, tiene derecho al voto respecto a las decisiones tomadas dentro del concejo municipal, que es el organismo legislativo de estos gobiernos. Y, en caso de que una vez sumados los votos de los concejales y del alcalde respecto a las decisiones puestas a consideración del concejo municipal, se produzca un empate; el voto del alcalde será dirimente.

Es este precepto jurídico el que da lugar al surgimiento de la problemática que se ha abordado en este trabajo, pues el criterio legislativo incorporado en la norma que se comenta, conduce a entender que el ejecutivo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, tiene derecho al voto respecto a las decisiones que toma el concejo municipal; y si en la votación realizada para resolver los asuntos sometidos a decisión de este organismo, se produjere un empate, el voto del alcalde es considerado dirimente.

Esta norma contradice lo dispuesto en el literal c) del artículo 60 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y también lo señalado en el artículo 253 de la Constitución de la República del Ecuador, en donde únicamente se le concede al ejecutivo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, el voto dirimente.

La disposición del artículo 321 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, ha generado una serie de inconvenientes a lo interno de los concejos municipales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ocasionando incluso que la gestión de estos organismos se vea obstaculizada, perjudicando de esta forma los legítimos intereses de la sociedad, por lo que es indispensable aclarar esta situación a través de una oportuna reforma a la mencionada normativa jurídica.

4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA.

La importancia de los municipios como entidades que hacen posible conseguir los objetivos del Estado en cada una de las jurisdicciones territoriales de los diferentes países del mundo, hace que éstos también hayan instituido una legislación especial para la regulación del quehacer municipal, por ello es indispensable que se analice la forma en que se encuentra regulado lo concerniente al voto del alcalde en esas legislaciones, para lo cual se ha tomado como criterios de referencia los expuestos en las normas pertinentes de las leyes que se citan y comentan en la forma siguiente.

4.4.1. Ley Orgánica de Municipalidades del Perú.

En la República del Perú, lo concerniente a la legislación municipal, se encuentra recopilado en la Ley Orgánica de Municipalidades, que respecto al asunto que interesa en el presente trabajo investigativo, prescribía hasta el mes de julio del año 2004, de forma puntual lo siguiente.

"ARTÍCULO 17.- ACUERDOS

Los acuerdos son adoptados por mayoría calificada o mayoría simple, según lo establece la presente ley.

El alcalde tiene voto dirimente en caso de empate, aparte de su voto, como miembro del concejo"³⁴.

٠

³⁴ http://www.municusco.gob.pe/documentos/Ley_27972.pdf, 15/08/2012

Es decir que de acuerdo con la norma anterior, los acuerdos dentro de los municipios peruanos, eran adoptados por la mayoría calificada o simple de acuerdo con la ley. Para el cómputo de la votación se establece que el alcalde tiene derecho al voto como miembro del concejo, y al voto dirimente. Por lo tanto existía similitud entre lo establecido en la legislación ecuatoriana y lo que sobre este mismo tema estaba previsto en la legislación municipal del Perú.

Sin embargo, el tres de julio del 2004, en el Perú se expidió la Ley N° 28268, que tenía como única finalidad reformar el artículo citado y comentado, quedando su texto de la siguiente forma.

"Artículo 17.- Acuerdos

Los acuerdos son adoptados por mayoría calificada o mayoría simple, según lo establece la presente Ley.

El Alcalde tiene sólo voto dirimente en caso de empate"35.

Es decir que a través de la reforma realizada a la legislación municipal peruana, se ratifica que los acuerdos a lo interno de los municipios, se adoptarán por mayoría calificada o simple, pero se anula la posibilidad de que el alcalde vote como miembro del concejo; quedando únicamente facultado para emitir voto dirimente en caso de empate de la votación realizada por los concejales.

-

³⁵ http://www.municusco.gob.pe/documentos/Ley_27972.pdf, 15/08/2012

De lo dicho se deduce, que la legislación municipal peruana vigente, es distinta a la ecuatoriana, en cuanto la primera permite únicamente el ejercicio del voto dirimente del alcalde, mientras que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, contempla la posibilidad de que el alcalde pueda votar, como miembro del concejo, y que en caso de producirse un empate en la votación realizada en ese organismo, el voto del ejecutivo pueda considerarse como dirimente.

Es de recalcar el hecho de que el criterio expuesto en la legislación peruana surge de una reforma planteada, al antiguo criterio de que el alcalde debía votar como parte del concejo, y emitir también un voto dirimente en caso de empate, criterio que se mantiene hoy por hoy en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador.

4.4.2. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile.

Otra de las legislaciones latinoamericanas en la que se ha regulado lo concerniente al voto del alcalde, es la chilena, para estudiarla es necesario remitirse a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile, que respecto al asunto que motiva el interés de este trabajo, menciona lo siguiente:

"Artículo 86.- El quórum para sesionar será la mayoría de los concejales en ejercicio.

Salvo que la ley exija un quórum distinto, los acuerdos del concejo se adoptarán por la mayoría absoluta de los concejales asistentes a la sesión respectiva.

Si hay empate, se tomará una segunda votación. De persistir el empate, se votará en una nueva sesión, la que deberá verificarse a más tardar dentro del tercer día. Si se mantiene dicho empate, corresponderá al alcalde el voto dirimente para resolver la materia"³⁶.

A partir del inciso primero establece que para que se realicen las sesiones del concejo, se requerirá la mayoría de los concejales, y que los acuerdos que se tomen en este organismo, se adoptarán por mayoría absoluta de los concejales asistentes a la sesión respectiva. En ningún momento se hace referencia al voto del alcalde, como miembro del concejo.

El inciso final del artículo tomado de la legislación municipal chilena, es claro al señalar que si existe empate se tomará una segunda votación; y si en ella, persiste el empate, el asunto se votará en una nueva sesión que se convocará a más tardar dentro del tercer día. Si se mantiene el empate, será el alcalde quien emite el voto dirimente para resolver la materia.

Es decir que en la legislación municipal de Chile, se diferencia de manera tan clara la autonomía entre la función ejecutiva y la legislativa, que sólo cuando el empate en la votación de los concejales persista en una tercera

³⁶ http://www.leychile.cl/Navegar/index_html?idNorma=251693&idVersion=

ocasión, será el alcalde quien emita un voto dirimente y resuelva sobre el asunto sometido a la discusión del concejo.

Por lo mencionado, se concluye que en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile, no se reconoce al alcalde más que el voto dirimente, que se aplicará cuando el empate en la votación de los concejales haya persistido en tres ocasiones; situación que es absolutamente favorable para determinar la autonomía entre la función legislativa y ejecutiva del concejo municipal; y que por lo tanto es diferente a la establecida en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que da derecho para que el alcalde vote en las decisiones del concejo, y que además pueda este voto considerarse como dirimente, en caso de que se ocasione un empate en la votación realizada a lo interno del concejo. La norma establecida en la legislación chilena, más el criterio expuesto en la legislación peruana, son referentes que justifican el hecho de que se plantee una reforma a la legislación municipal del Ecuador, respecto a la consideración del voto del alcalde; por lo que al momento de plantear la reforma que se propondrá en este trabajo investigativo, se podrá mucho interés en los planteamientos expuestos en la legislación comparada.

En el siguiente cuadro se puede observar en resumen las semejanzas y diferencias existentes entre la legislación municipal ecuatoriana, y los ordenamientos jurídicos que han sido escogido para el análisis de la legislación comparada.

ECUADOR	PERÚ	CHILE
CÓDIGO ORGÁNIÇO	LEY ORGÁNICA DE	LEY ORGÁNICA
DE ORGANIZACIÓN	MUNICIPALIDADES	CONSTITUCIONAL
TERRITORIAL	DEL PERÚ	DE MUNICIPALIDA-
AUTONOMÍA Y		DES DE CHILE
DESCENTRALIZACIÓN	"	"A 1 00 El
"Art. 321 Votaciones	"Art. 17 Acuerdos	"Art. 86 El quórum
En los gobiernos autó-	Los acuerdos son	para sesionar será la
nomos descentra- lizados la votación en	adoptados por mayoría calificada o mayoría	mayoría de los conce-
los órganos legislativos	calificada o mayoría simple, según lo	jales en ejercicio. Salvo que la ley exija
podrá ser de manera	establece la presente	un quórum distinto, los
ordinaria, nominativa o	ley.	acuerdos del concejo
nominal razonada. El	El Alcalde sólo tiene	se adoptarán por la
voto nominal razonado	voto dirimente en caso	mayoría absoluta de
se realizará en orden	de empate"	los concejales asis-
alfabético y no podrán		tentes a la sesión
abstenerse de votar ni		respectiva.
retirarse del salón de		Si hay empate, se
sesiones una vez		tomará una segunda
dispuesta la votación		votación. De persistir
por el ejecutivo. Todo		el empate, se votará
voto en blanco se		en una nueva sesión,
acumulará a la mayoría.		la que deberá veri-
Los ejecutivos de los		ficarse a más tardar
gobiernos autónomos		dentro del tercer día.
descentralizados ten-		Si se mantiene dicho
drán voto en las deci-		empate corresponderá
siones de los respec-		al alcalde el voto di-
tivos órganos legisla-		rimente para resolver
tivos; en caso de empate su voto será		la materia.
dirimente".		
En la legislación ecua-	De acuerdo con la	En la legislación chi-
toriana se reconoce el	legislación municipal	lena se determina que
derecho de los ejecu-	vigente en el Perú, el	si existe empate entre
tivos, es decir del alcal-	alcalde no tiene dere-	los concejales se pro-
de a votar en las deci-	cho al voto en la de-	cederá a una segunda
siones de los orga-	cisiones del organismo	votación, si persiste el
nismos legislativos, esto	legislativo, y única-	empate se convocará
es del concejo muni-	mente en los casos en	a una nueva sesión; y
cipal; y en caso de	que se produzca un	si se mantiene aún el
empate tendrán tam-	empate entre los miem-	empate, solamente allí
bién derecho al voto	bros que lo integran,	tendrá derecho el al-
dirimente.	tendrá derecho al voto	calde al voto dirimente
	dirimente.	para resolver el asun-
		to sometido a vota-
		ción.

5. MATERIALES Y MÉTODOS.

5.1. MATERIALES.

Para la ejecución del presente trabajo investigativo, fue necesario el empleo de los siguientes recursos materiales: útiles de escritorio, papel para impresión, textos relacionados con el tema de estudio, computadora; calculadora, y grabadora.

5.2. MÉTODOS.

Los métodos a cuyo empleo se recurrió con la finalidad de ejecutar cada una de las fases del presente trabajo de investigación, son los que se detallan a continuación.

MÉTODO CIENTÍFICO: Este método fue empleado desde la fase de elaboración del proyecto de investigación, en donde se realizó el planteamiento de algunos objetivos y de la hipótesis con la finalidad de que se constituyan en la directriz para el desarrollo de la base teórica y del proceso investigativo de campo. Además en el desarrollo de la tesis se ha procurado cumplir con los postulados de este método a objeto de concretar una investigación lo suficientemente científica que contribuya al conocimiento y a la formación de los profesionales del derecho. De igual forma a través de este método se ha podido determinar la relación entre la deficiencia existente en la redacción de las normas jurídicas del Código

Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto a la regulación del voto del alcalde, y los problemas que se han generado en la práctica de la actividad desarrollada a lo interno de los concejos municipales.

MÉTODO INDUCTIVO DEDUCTIVO: Este método fue empleado con la finalidad de a través de la inducción, identificar los aspectos en los que se manifiesta la problemática en la realidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Ecuador, para una vez identificados los mismos descubrir la causa que se evidencia en la deficiente regulación del voto del alcalde que se hace en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, esto en base al proceso de deducción que se desarrolló para el efecto.

MÉTODO ANALÍTICO SINTÉTICO: Este método fue empleado en la revisión de literatura con la finalidad de analizar los criterios conceptuales, las opiniones doctrinarias y las normas jurídicas que constan en el trabajo, sintetizando un aporte personal respecto de cada uno de estos elementos; de igual forma se empleó en el análisis de los resultados de la investigación de campo para analizar las opiniones de las personas encuestadas y entrevistadas, y sintetizar el análisis e interpretación de la información recopilada.

MÉTODO COMPARATIVO: Se empleó en la parte final de la revisión de literatura en donde se analiza la legislación municipal de Perú y Chile, en

cuanto tiene que ver a la regulación de la potestad del alcalde de participar con su voto, esto sirvió fundamentalmente para determinar la diferencia sustancial entre la legislación de esos países y lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

MÉTODO ESTADÍSTICO: Este método se empleó principalmente en la parte correspondiente a la investigación de campo, y sirvió para presentar la información que se obtuvo de la aplicación de la encuesta y la entrevista, la cual se realizó en base a la estadística descriptiva, para lo cual se elaboran los cuadros de frecuencias y porcentajes, y la correspondiente representación gráfica.

MÉTODO DESCRIPTIVO: Este método se empleó para describir cada uno de los componentes del marco conceptual, doctrinario y jurídico que integran la revisión de literatura y los resultados obtenidos en la investigación de campo.

5.3. TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS.

En el trabajo investigativo de campo se recurre al empleo de la consulta bibliográfica para recopilar los referentes teóricos que tienen relación con el problema objeto de estudio, es decir para estructurar la revisión de literatura que consta en el trabajo.

En la parte correspondiente a la investigación de campo se recurre al empleo de la encuesta, la misma que se aplicó a una muestra al azar de treinta profesionales del derecho en libre ejercicio en el Distrito Judicial de El Oro. Además se emplea la técnica de la entrevista con la finalidad de tener un acercamiento más directo con personas que conocen más de cerca el problema estudiado, entre ellas: concejales, alcaldes, asesores jurídicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y un Juez de lo Civil y Mercantil de El Oro con sede en el cantón Santa Rosa.

El procedimiento de elaboración del trabajo en su parte formal se sujeta en todas sus partes a lo establecido en el Reglamento del Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, y a los postulados que respecto a la realización de esta clase de investigaciones, me fueron impartidos en el transcurso de cada uno de los módulos.

6. **RESULTADOS**.

6.1. RESULTADOS DE LA ENCUESTA.

En la metodología que consta en el proyecto de investigación, se estableció que con la finalidad de conocer las opiniones de los profesionales del derecho acerca del problema investigado, se recurriría a la aplicación de la técnica de la encuesta.

En efecto conforme a lo planificado se procedió a elaborar un formulario de encuesta que contiene seis preguntas, todas ellas relacionadas de forma directa con la temática de la investigación.

Una vez aprobado el cuestionario respectivo se seleccionó al azar una muestra de treinta abogados en libre ejercicio que realizan su actividad profesional en el Distrito Juridicial de El Oro.

Determinados los individuos que integran la población investigada, se realizó la aplicación directa del cuestionario de encuesta, es decir que se tuvo que concurrir personalmente a cada uno de los lugares en donde laboran los encuestados, habiendo obtenido de las personas requeridas una importante colaboración que permitió que se obtengan los resultados que se reportan a continuación, en el orden en que se plantearon las preguntas que integran la encuesta.

PRIMERA PREGUNTA: ¿Está Usted de acuerdo, en que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, reconozca al alcalde la facultad de votar dos veces sobre las decisiones puestas a consideración de los concejos cantonales?

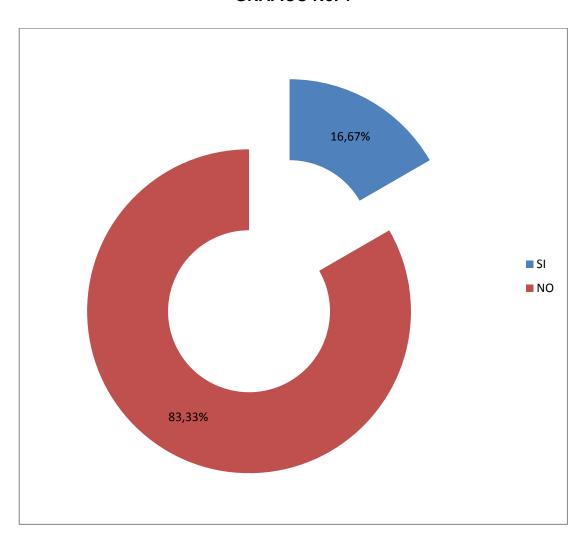
CUADRO No. 1

RESPUESTA	f	%
SI	5	16.67
NO	25	83.33
TOTAL:	30	100.00

FUENTE: Aplicación de encuestas a Abogados en libre ejercicio en las ciudades de Santa Rosa y Machala

ELABORACIÓN: Jorge Arcángel Mendoza González

GRÁFICO No. 1



INTERPRETACIÓN:

Cinco encuestados, que representan el 16.67% de la población total, manifiestan que si están de acuerdo en que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, le reconozca al alcalde la facultad de votar dos veces sobre las decisiones puestas a consideración de los concejos cantonales. Mientras tanto, veinticinco personas encuestadas, esto es el 83.33% del total de participantes, señalan que no están de acuerdo con que se le otorgue al alcalde la facultad de votar dos veces respecto a las decisiones que deben tomar dichos organismos.

ANÁLISIS:

Como se puede observar existe un criterio de los encuestados, que es contundentemente mayoritario, por el cual se demuestra que de acuerdo a la opinión de las personas encuestadas, no es correcto el criterio legislativo expuesto en el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el sentido de reconocerle al alcalde la potestad de votar dos veces, respecto a la toma de decisiones sobre los aspectos sometidos a consideración del concejo municipal. Es decir, los profesionales del derecho no están de acuerdo con que el alcalde, pueda actuar dos veces dentro de la votación realizada dentro del concejo municipal, con la finalidad de resolver una situación tratada a lo interno de este organismo, con lo que se ratifica lo mencionado en el análisis teórico desarrollado en este sentido en la parte pertinente del trabajo.

SEGUNDA PREGUNTA: ¿Conoce Usted casos en que la aplicación de la norma jurídica que concede al alcalde, la facultad de votar dos veces sobre las decisiones que se toman en los concejos cantonales, ha generado problemas para el adecuado funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales?

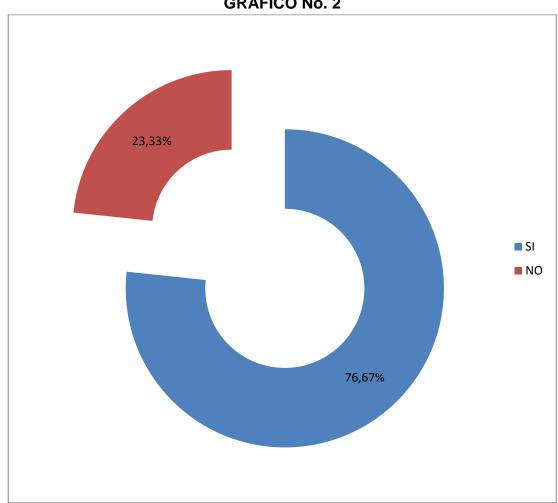
CUADRO No. 2

RESPUESTA	f	%
SI	23	76.67
NO	7	23.33
TOTAL:	30	100.00

FUENTE: Aplicación de encuestas a Abogados en libre ejercicio en las ciudades de Santa Rosa y Machala

ELABORACIÓN: Jorge Arcángel Mendoza González

GRÁFICO No. 2



INTERPRETACIÓN:

Veintitrés abogados que participaron de la encuesta, que representan el 76.67% de la población investigada, contestan de forma positiva la interrogante planteada, es decir aceptan haber conocido casos en los que la aplicación de la normativa jurídica, por la cual el alcalde tiene la facultad de votar dos veces sobre las decisiones que se toman en los concejos cantonales, ha generado problemas para el adecuado funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Por otro lado está, la opinión de siete encuestados, que corresponden al 23.33% del total de participantes, quienes señalan que no han conocido sobre los casos referidos al plantear la pregunta.

ANÁLISIS:

De acuerdo a la información que se recopila como resultado del planteamiento de la segunda pregunta de la encuesta, se puede determinar que en la sociedad ecuatoriana si se han dado casos en que debido a la aplicación de la normativa jurídica que da la posibilidad de que el alcalde participe dos veces, con su voto, respecto de las decisiones tomadas en los concejos municipales, se generen problemas que impiden la adecuada actuación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, este criterio confirma los referentes que sobre dichos problemas se habían manifestado en el marco doctrinario de la presente investigación.

TERCERA PREGUNTA: ¿Considera Usted, que al reconocerle al alcalde el voto como parte de los concejos cantonales, se está afectando la autonomía respecto del ejercicio de la función ejecutiva y la función legislativa, a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

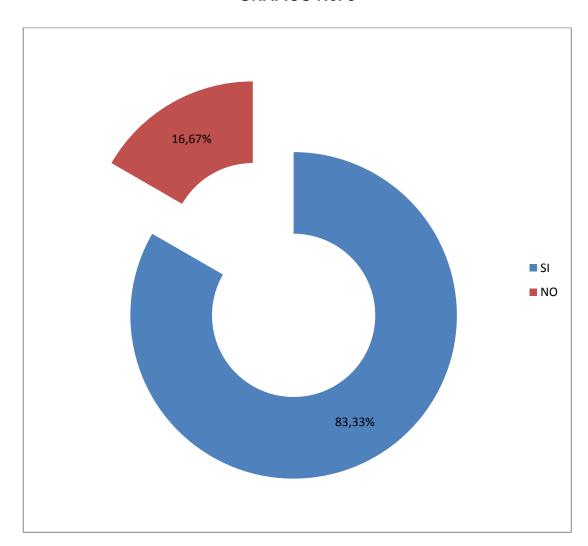
CUADRO No. 3

RESPUESTA	f	%
SI	25	83.33
NO	5	16.67
TOTAL:	30	100.00

FUENTE: Aplicación de encuestas a Abogados en libre ejercicio en las ciudades de Santa Rosa y Machala

ELABORACIÓN: Jorge Arcángel Mendoza González

GRÁFICO No. 3



INTERPRETACIÓN:

Veinticinco profesionales del derecho encuestados que corresponden al 83.33% de la población, manifiestan que al reconocerle al alcalde el voto, como integrante de los concejos cantonales, se afecta la autonomía respecto al ejercicio de la función ejecutiva y la función legislativa a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. De su lado cinco personas encuestadas que representan el 16.67% señalan que no se afecta, la autonomía entre la función legislativa y la ejecutiva, al reconocerle al alcalde el voto en calidad de integrante de los concejos cantonales.

ANÁLISIS:

De acuerdo con la información que se ha obtenido en esta pregunta se puede establecer que la mayoría de profesionales que participaron en la encuesta aceptan que al reconocer el Código Orgánico de Organización Territorial, el derecho del alcalde al voto como integrante de los concejos cantonales se afecta la autonomía entre la función ejecutiva y la función ejecutiva o normativa que les es atribuida por la mencionada Ley, a estos organismos. Es decir que el criterio de la población investigada abaliza el comentario que se había realizado en la parte pertinente de la revisión de literatura que consta en este trabajo, en donde se determinó que uno de los principios establecidos en la legislación vigente, es la autonomía entre la función ejecutiva y la función normativa dentro del ejercicio de las atribuciones de los concejos municipales.

CUARTA PREGUNTA: ¿Cree Usted, que las normas establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, que permiten que el voto del alcalde sea considerado dos veces, afecta el principio de igualdad y de equidad en la toma de decisiones de los concejos cantonales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

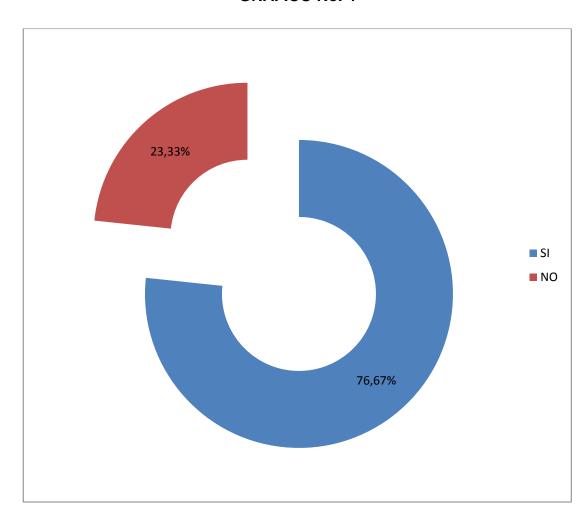
CUADRO No. 4

RESPUESTA	f	%
SI	23	76.67
NO	7	23.33
TOTAL:	30	100.00

FUENTE: Aplicación de encuestas a Abogados en libre ejercicio en las ciudades de Santa Rosa y Machala

ELABORACIÓN: Jorge Arcángel Mendoza González

GRÁFICO No. 4



INTERPRETACIÓN:

La información que se reporta en el cuadro anterior, permite observar que veintitrés profesionales del derecho que participaron de la encuesta realizada, es decir el 76.67%, señala que las normas establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que permiten que el voto del alcalde sea considerado dos veces, afectan el principio de igualdad y equidad en la toma de decisiones de los concejos cantonales de los Gobiernos Autónomos descentralizados. Por otro lado siete personas, que corresponden al 23.33% del total, dan una respuesta negativa, es decir que de acuerdo con su criterio no se afectan los principios señalados en la pregunta planteada.

ANÁLISIS:

De acuerdo a la información antes presentada se establece que el criterio mayoritario de los profesionales del derecho que participaron de la encuesta, es que al establecerse la posibilidad legal de que el alcalde vote dos veces se está afectando de manera directa el principio de igualdad y equidad, respecto a la toma de decisiones, a lo interno de los concejos cantonales municipales. A través de estos criterios se confirma que al considerar el voto del alcalde en dos ocasiones, no existe una aplicación efectiva de la igualdad y equidad entre los integrantes del concejo cantonal, lo que se suma a la afectación a la autonomía entre las funciones ejecutiva y legislativa de este organismo.

QUINTA PREGUNTA: ¿Considera usted que al atribuirle al alcalde, el votar dos veces afecta a la autonomía legislativa de los concejales, y la ejecutiva del alcalde?

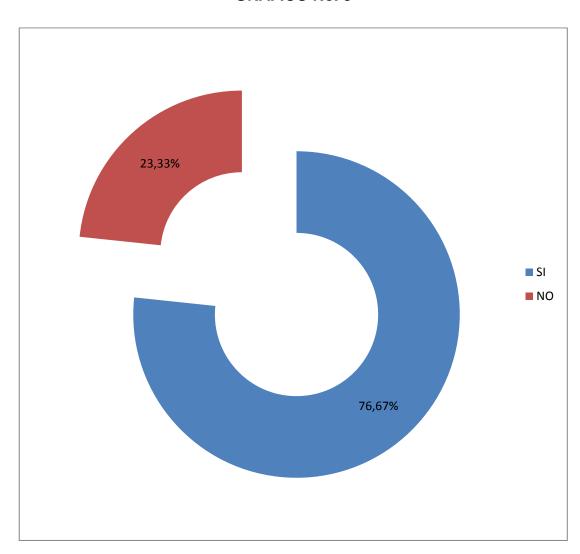
CUADRO No. 5

RESPUESTA	f	%
SI	23	76.67
NO	7	23.33
TOTAL:	30	100.00

FUENTE: Aplicación de encuestas a Abogados en libre ejercicio en las ciudades de Santa Rosa y Machala

ELABORACIÓN: Jorge Arcángel Mendoza González

GRÁFICO No. 5



INTERPRETACIÓN:

Veintitrés encuestados, que representan un 76.67% de la población que participó en esta investigación, manifiestan que al atribuirle al alcalde, la potestad de votar dos veces se afecta la autonomía legislativa de los concejales y la ejecutiva del alcalde.

Por su parte siete personas que participaron de la encuesta y que corresponden al 23.33% del total de la población encuestada, manifiestan en cambio, que al atribuírsele al alcalde la potestad de votar dos veces, no se está afectando la autonomía legislativa de los concejales y la ejecutiva del alcalde.

ANÁLISIS:

Como se puede observar los criterios mayoritarios giran en torno a que al reconocérsele al alcalde la potestad para que ejerza su derecho al voto dos veces, se está afectando la autonomía entre la función legislativa que es ejercida por los concejales; y la ejecutiva que únicamente le corresponde al alcalde. De los datos reportados en esta pregunta se establece que las disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por las cuales se crea la posibilidad legal de que el alcalde ejerza dos veces su voto, son contrarias a la autonomía que debe existir entre la función legislativa y la ejecutiva, dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

SEXTA PREGUNTA: ¿Según su criterio, sería pertinente plantear una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto al voto de los alcaldes y alcaldesas?

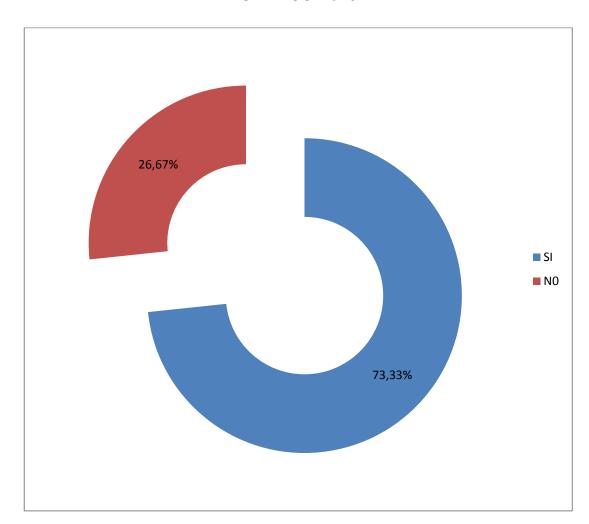
CUADRO No. 6

RESPUESTA	f	%
SI	22	73.33
NO	8	26.67
TOTAL:	30	100.00

FUENTE: Aplicación de encuestas a Abogados en libre ejercicio en las ciudades de Santa Rosa y Machala

ELABORACIÓN: Jorge Arcángel Mendoza González

GRÁFICO No. 6



INTERPRETACIÓN:

Veintidós encuestados consignan una respuesta positiva, es decir que de acuerdo con su opinión si sería pertinente realizar el planteamiento de una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto tiene que ver con el voto de los alcaldes y alcaldesas, este criterio corresponden al 73.33% de la población investigada.

Ocho personas participantes en la encuesta, que representan el 26.67%, manifiestan en cambio que no sería conveniente que se realice el planteamiento de una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto tiene que ver con el voto del alcalde.

ANÁLISIS:

El criterio mayoritario expuesto por los profesionales del derecho que participaron en la encuesta, al responder esta pregunta, confirma que la regulación que se hace actualmente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto al voto de los alcaldes no es adecuada, por lo que en garantía al principio de equidad e igualdad y a la independencia entre la función legislativa y ejecutiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, es necesario incorporar la reforma pertinente.

6.2. RESULTADOS DE LA ENTREVISTA.

De acuerdo con lo planificado en la metodología y con la finalidad de conocer los criterios de personas que tienen una relación más directa con el problema de investigación, se procedió a la realización de cinco entrevistas, las mismas que permitieron que se obtenga las opiniones que se presentan a continuación, de acuerdo al orden de realización de cada entrevista.

PRIMERA ENTREVISTA A CONCEJAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN SANTA ROSA

1. ¿Conoce Usted si la aplicación de la norma jurídica que concede al alcalde, la facultad de votar dos veces sobre las decisiones que se toman en los concejos cantonales, ha generado problemas para el adecuado funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

La potestad que da el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, para que el alcalde pueda votar respecto a las decisiones que se deben tomar en el concejo municipal, ha generado muchos inconvenientes en los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados del País, debido especialmente a que por coyuntura política se dejan de tomar decisiones importantes para los cantones.

¿Considera Usted, que al reconocerle al alcalde el voto como parte de los concejos cantonales, se está afectando la autonomía respecto del ejercicio de la función ejecutiva y la función legislativa, a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

En los municipios en donde los alcaldes hacen un uso inadecuado del voto, se afecta la autonomía entre la función ejecutiva de estas autoridades, y la

legislativa que debemos realizar los concejales a lo interno de los concejos municipales.

3. ¿Las normas establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, que permiten que el voto del alcalde sea considerado dos veces, afectan el principio de igualdad y de equidad en la toma de decisiones de los concejos cantonales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

Hay criterios muy diversos en torno a lo que usted me pregunta sin embargo en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, se han dado muchos problemas debido a que en efecto el alcalde ejerce dos veces su voto, una generalmente para empatar la votación en el concejo y otra para dirimir dicha votación a favor de la moción que es de su agrado, entonces no hay igualdad y equidad en la toma de decisiones de los concejos cantonales.

4. ¿Según su criterio, sería pertinente plantear una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto al voto de los alcaldes y alcaldesas?

Yo pienso que sí sería conveniente la reforma, puesto que el voto del alcalde debería ser considerado solamente como dirimente, es decir para resolver el empate en la votación celebrada entre los concejales, por lo que no debe considerarse el voto de la primera autoridad ejecutiva como parte del concejo, esto contribuiría a que el ejercicio democrático realizado al interno de este organismo ser equitativo e igualitario, y que se respete la autonomía entre la función ejecutiva y la función legislativa en los gobiernos autónomos descentralizados.

COMENTARIO: De acuerdo con este entrevistado la potestad otorgada por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para que el alcalde vote respecto a las decisiones del organismo legislativo ha ocasionado muchos inconvenientes; así mismo considera que existe una afectación a la autonomía entre función ejecutiva y función legislativa y que hay una contradicción con los principios de igualdad y equidad en la toma de decisiones de los concejos cantonales; por las razones expuestas está de acuerdo con que se plantee la reforma sugerida.

SEGUNDA ENTREVISTA A JUEZ DE LO CIVIL Y MERCANTIL DE SANTA ROSA

1. ¿Conoce Usted si la aplicación de la norma jurídica que concede al alcalde, la facultad de votar dos veces sobre las decisiones que se toman en los concejos cantonales, ha generado problemas para el adecuado funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

Yo he podido escuchar y observar por los medios de comunicación algunos informes acerca de cómo los alcaldes utilizan la potestad que les confiere la Ley para votar dos veces, conformando mayorías que favorecen los intereses de los grupos políticos existentes a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, esto bloquea la gestión de estos organismos en favor de la ciudadanía.

2. ¿Considera Usted, que al reconocerle al alcalde el voto como parte de los concejos cantonales, se está afectando la autonomía respecto del ejercicio de la función ejecutiva y la función

legislativa, a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

La Ley es clara en el sentido de señalar que la función ejecutiva en estos organismos está representada por el alcalde, y la legislativa por el concejo municipal integrado por los concejales, de allí que se podría hablar de una vulneración a la autonomía ya que se le da al ejecutivo la potestad de legislar incluso a su favor en aspectos que son de su interés.

3. ¿Las normas establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, que permiten que el voto del alcalde sea considerado dos veces, afectan el principio de igualdad y de equidad en la toma de decisiones de los concejos cantonales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

Los concejales votan por única vez respecto a las mociones que se presentan para decisión del concejo municipal, el alcalde vota como parte del concejo y este voto en caso de empate es considerado como dirimente, es decir que su decisión es considerada dos veces, contrariando por lo tanto la igualdad y equidad que debe existir a lo interno de estos organismos.

4. ¿Según su criterio, sería pertinente plantear una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto al voto de los alcaldes y alcaldesas?

Yo pienso que la normativa jurídica que regula el voto del alcalde en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, debe ser revisada, con la finalidad de garantizar que se respete la

autonomía entre la función ejecutiva y legislativa y de que se garantice la equidad en la toma de decisiones a lo interno de los concejos municipales.

COMENTARIO: De acuerdo con este entrevistado la posibilidad de que el alcalde pueda votar dos veces, afecta la gestión de los organismos municipales, ante la imposibilidad de tomar decisiones; acepta la existencia de una vulneración a la autonomía entre el ejecutivo y el legislativo; y considera también que no existe igualdad y equidad en la votación que debe realizarse en los concejos municipales, por lo tanto está de acuerdo en que la normativa correspondiente del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, sea revisado en la parte pertinente.

TERCERA ENTREVISTA A ALCALDE DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN SANTA ROSA

1. ¿Conoce Usted si la aplicación de la norma jurídica que concede al alcalde, la facultad de votar dos veces sobre las decisiones que se toman en los concejos cantonales, ha generado problemas para el adecuado funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

Hay una inadecuada interpretación de las disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que ha hecho que se genere controversia a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pues lo que hacemos los alcaldes es cumplir con la potestad conferida por la mencionada ley, en el sentido de poder dirimir en caso de empate de la votación realizada a lo interno de los concejos, sin

embargo no se puede negar que esta potestad ha sido utilizada en muchos casos solo con miramientos de orden político y sin precautelar el interés colectivo que debe ser la finalidad primordial de quienes nos involucramos en el quehacer político municipal.

¿Considera Usted, que al reconocerle al alcalde el voto como parte de los concejos cantonales, se está afectando la autonomía respecto del ejercicio de la función ejecutiva y la función legislativa, a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

Puede que la confusión generada a partir de la misma norma jurídica de lugar a la falta de autonomía entre la función ejecutiva y la función legislativa a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

3. ¿Las normas establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, que permiten que el voto del alcalde sea considerado dos veces, afectan el principio de igualdad y de equidad en la toma de decisiones de los concejos cantonales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

Es evidente que si el voto del alcalde se valora como parte de la decisión del concejo y luego con el carácter de dirimente, se estaría afectando la igualdad y la equidad respecto de los demás integrantes del concejo, sin embargo reitero esto depende de la madurez política con que se tomen las decisiones dentro de estos organismos y con la que actúen sus miembros.

4. ¿Según su criterio, sería pertinente plantear una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial,

Autonomía y Descentralización, respecto al voto de los alcaldes y alcaldesas?

Sería oportuno realizar la reforma que Usted sugiere puesto que esto permitiría que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales trabajen de mejor forma sin enfrascarse en discusiones que únicamente precautelan intereses políticos, la delimitación clara de funciones definitivamente permite realizar una mejor gestión en beneficio de los ciudadanos.

COMENTARIO: Este entrevistado opina que lo que hacen los alcaldes al momento de votar es cumplir con la potestad conferida por la Ley; acepta la posibilidad de que se genere una falta de autonomía entre la función ejecutiva y la función legislativa; considera que no existe una afectación a la igualdad y a la equidad si las facultades legales son ejercidas con madurez política; finalmente está de acuerdo con que se haga la reforma para evitar controversias que afectan los intereses ciudadanos.

CUARTA ENTREVISTA A ASESOR JURÍDICO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN SANTA ROSA

1. ¿Conoce Usted si la aplicación de la norma jurídica que concede al alcalde, la facultad de votar dos veces sobre las decisiones que se toman en los concejos cantonales, ha generado problemas para el adecuado funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

Es verdad que la aplicación de las disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto a la votación a lo interno del concejo y especialmente en cuanto tiene que ver con la votación del alcalde, ha generado en algunos municipios del país múltiples problemas que obstaculizan el adecuado funcionamiento de este organismo.

¿Considera Usted, que al reconocerle al alcalde el voto como parte de los concejos cantonales, se está afectando la autonomía respecto del ejercicio de la función ejecutiva y la función legislativa, a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

Si partimos del mismo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se puede observar que en cuanto tiene que ver con la regulación de las atribuciones de los alcaldes metropolitanos y específicamente en relación al voto de estos, se establece una clara autonomía entre la función ejecutiva y la legislativa, sin embargo esto no se cumple en cuanto tiene que ver con los concejos municipales, afectando como reitero el cumplimiento de las funciones de estos organismos.

3. ¿Las normas establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, que permiten que el voto del alcalde sea considerado dos veces, afectan el principio de igualdad y de equidad en la toma de decisiones de los concejos cantonales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

Si el voto de los concejales se contabiliza una sola vez, y el del alcalde se considera como parte del concejo y como dirimente, es evidente que existe falta de igualdad y equidad, respecto de la toma de decisiones de los concejos cantonales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, puesto

que el ejecutivo podría direccionar las decisiones del organismo en beneficio de la posición que convenga a intereses particulares o de grupo y no al adelanto y bienestar de la sociedad.

4. ¿Según su criterio, sería pertinente plantear una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto al voto de los alcaldes y alcaldesas?

Yo pienso que la reforma sería oportuna, y que incluso favorecería una mejor actuación de los gobiernos autónomos descentralizados en beneficio de las diferentes comunidades que habitan en las jurisdicciones territoriales regentadas por los municipios.

COMENTARIO: Este entrevistado considera que la regulación jurídica del voto del alcalde en la forma que está concebida, ha generado múltiples problema que obstaculizan el buen funcionamiento de estos organismos; además manifiesta que no existe autonomía entre la función ejecutiva y la función legislativa; que al permitir que los concejales voten una sola vez y que el voto del alcalde sea considerado dos veces se está afectando el derecho a la igualdad y a la equidad que debe primar a lo interno de los concejos municipales; y finalmente considera que sería oportuno la reforma, con el propósito de garantizar una mejor actuación de los gobiernos autónomos descentralizados, en beneficio de las diferentes comunidades que se encuentran bajo jurisdicción de los municipios. Es decir que los criterios de este entrevistado ratifican la problemática investigada y la necesidad de que se plantee una reforma acerca de la misma.

QUINTA ENTREVISTA A CONCEJAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN PASAJE

2. ¿Conoce Usted si la aplicación de la norma jurídica que concede al alcalde, la facultad de votar dos veces sobre las decisiones que se toman en los concejos cantonales, ha generado problemas para el adecuado funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

Hay muchos problemas debidos especialmente a que los alcaldes hacen uso de esta potestad con la finalidad oponerse a las mociones presentadas por los concejales que conforman minorías, o de apoyar mociones que son de su interés o del grupo al que pertenecen, esto entorpece la labor del concejo en beneficio del pueblo, ya que a través de la votación se logra incluso aprobar mociones que afectan al propio municipio y consecuentemente a sus habitantes.

2. ¿Considera Usted, que al reconocerle al alcalde el voto como parte de los concejos cantonales, se está afectando la autonomía respecto del ejercicio de la función ejecutiva y la función legislativa, a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

Si se observa las disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se puede determinar que claramente esas normas señalan que el alcalde es la autoridad ejecutiva del municipio, y que a los concejales nos corresponde la función de legislar y fiscalizar, esa autonomía es afectada por lo que dispone el mismo Código al dar la potestad para que el alcalde vote como parte del concejo y pueda dirimir, generalmente a favor de su posición el empate que se registre en la votación.

3. ¿Las normas establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, que permiten que el voto del alcalde sea considerado dos veces, afectan el principio de igualdad y de equidad en la toma de decisiones de los concejos cantonales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

Si, pues no existe igualdad y equidad ya que las mociones que generalmente prosperan son las que cuentan con el apoyo del alcalde, además si esta autoridad puede influir en las decisiones del concejo al contarse su voto dos veces, es evidente la contradicción a los principios que usted menciona.

4. ¿Según su criterio, sería pertinente plantear una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto al voto de los alcaldes y alcaldesas?

La reforma debe darse, incluso ha habido algunas iniciativas de parte de los asambleístas y de representantes del municipalismo, que han planteado la necesidad de que la ley sea reformada, de allí que coincido en que debe elevarse una propuesta, que garantice la autonomía entre la función legislativa y la ejecutiva, y que también promueva la igualdad y la equidad en la toma de decisiones a lo interno de los concejos municipales, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador.

COMENTARIO: El entrevistado acepta la existencia de problemas que se originan especialmente por el interés político de los alcalde de hacer prevalecer sus posiciones a lo interno del concejo; acepta la afectación a la autonomía entre función ejecutiva y función legislativa; de igual forma ratifica

que no existe igualdad y equidad en la toma de decisiones, y finalmente considera que la reforma sugerida debe darse.

De acuerdo a la información que se ha obtenido en la primera pregunta, según el criterio de las personas entrevistadas se puede establecer que la facultad concedida por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, a los alcaldes para que puedan votar como parte del concejo, y en caso de empate en la votación, considerar su voto como dirimente, si ha generado algunos problemas que han afectado el normal funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

De igual forma las personas entrevistadas manifiestan su criterio en el sentido de que al reconocerle al alcalde el voto como parte de los concejos cantonales, se está afectando la autonomía respecto del ejercicio de la función ejecutiva y la función legislativa a lo interno de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

Hay que mencionar además que de acuerdo a las opiniones que se han recabado en la entrevista, se puede establecer que el criterio de los entrevistados se orienta a manifestar que las normas establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que permiten que el voto del alcalde sea considerado dos veces, afectan el principio de igualdad y de equidad en la toma de decisiones de los concejos

cantonales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la República del Ecuador.

Finalmente es importante señalar que las personas entrevistadas están de acuerdo con que se realice el planteamiento de una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en lo que tiene que ver con la regulación jurídica del voto del alcalde, esto con la finalidad de delimitar de manera adecuada la función ejecutiva y la función legislativa y las competencias de éstas dentro del concejo municipal, y de garantizar la igualdad y la equidad en la toma de decisiones, que se pronuncien en este organismo.

7. DISCUSIÓN.

7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS.

Los objetivos que se plantearon en el proyecto de investigación, con la finalidad de ser verificados, en el desarrollo del trabajo investigativo, son los siguientes:

OBJETIVO GENERAL.

 Estudiar desde el punto de vista crítico, la regulación jurídica existente en la legislación ecuatoriana acerca de la votación del alcalde, así como los criterios doctrinarios que se han elaborado al respecto.

El objetivo planteado se cumple positivamente, puesto que se ha realizado en la parte teórica de la investigación un estudio puntual acerca de las disposiciones que constan en la legislación ecuatoriana, en lo que tiene que ver a la regulación jurídica de la votación del alcalde, recurriendo para ello a las normas previstas en la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Además de ello dentro del marco conceptual y doctrinario, se revisaron las opiniones de los tratadistas nacionales e internacionales que han escrito al respecto, privilegiando en ambos casos el planteamiento de una posición crítica respecto de las normas y de los criterios analizados.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

 Determinar que al reconocérsele al alcalde el voto como parte de los concejos cantonales, se está afectando la autonomía respecto al ejercicio de la función ejecutiva y la función legislativa, a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Este objetivo se verifica en el análisis de las disposiciones pertinentes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en donde se estableció con claridad que al reconocérsele al alcalde el voto como parte del concejo, se afecta la autonomía entre la función ejecutiva y la función legislativa, a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La situación anterior se confirma con el criterio expuesto por la mayoría de las personas encuestadas al responder la tercera pregunta que se les planteó, en donde aceptan que existe una afectación a la autonomía entre la función ejecutiva y la función legislativa del concejo municipal, por el hecho de reconocerse la posibilidad de que el alcalde vote como parte de este organismo y que ese voto en caso de empate sea considerado dirimente. Este criterio es ratificado por las personas entrevistadas, cuando emiten su pronunciamiento respecto de la segunda pregunta que se les planteó, aceptando que se afecta la autonomía entre las dos funciones ya señaladas.

 Establecer que las normas que permiten que el voto del alcalde sea considerado dos veces, afecta el principio de igualdad y de equidad en la toma de decisiones de los concejos cantonales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Este objetivo se verifica de forma positiva, conforme a la información recopilada en la cuarta pregunta de la encuesta se puede establecer que la mayoría de las personas investigadas manifiestan que las normas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que permiten que el voto del alcalde sea considerado dos veces, afectan el principio de igualdad y equidad en la toma de decisiones de los concejos cantonales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Este criterio es reafirmado por parte de los entrevistados cuando responden la cuarta pregunta que se les planteó, aceptando de igual forma que se afectan los principios de igualdad y equidad a lo interno del concejo, al otorgarle voto al alcalde como parte de este organismo y facultarle también para el voto dirimente.

 Plantear una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto al voto de los alcaldes y alcaldesas.

El tercer objetivo específico que se planteó en esta investigación se verifica positivamente porque las personas encuestadas al responder la sexta pregunta que se les planteó y las entrevistadas al contestar la cuarta

interrogante formulada, aceptan que existe la necesidad de que se reforme el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con la finalidad de que se regule de mejor manera lo concerniente al voto del alcalde, para precautelar la autonomía entre la función ejecutiva y la función legislativa de los concejos municipales, y los principios de igualdad y equidad en la toma de decisiones que se hace en este organismo.

También sirve como elemento para verificar este objetivo, el hecho de que en la parte final de la investigación se realiza el planteamiento de una Propuesta Jurídica de Reforma, la cual está orientada de manera exclusiva a delimitar jurídicamente el voto del alcalde, a través de la reforma de las disposiciones pertinentes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

7.2. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS.

En el proyecto de investigación, se realizó también el planteamiento de una hipótesis para ser contrastada con los resultados obtenidos, la cual menciona lo siguiente:

Las normas previstas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, respecto al voto del alcalde, afectan la autonomía entre la función legislativa de los concejos cantonales y la

función ejecutiva del alcalde, contraviniendo además la equidad e igualdad en la toma de decisiones por parte de los integrantes de dichos órganos legislativos, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por lo que es necesario plantear una propuesta al mencionado Código.

La hipótesis planteada se contrasta de forma positiva por cuanto se ha logrado establecer en la tercera pregunta de la encuesta y en la segunda pregunta de la entrevista, que los criterios de las personas que participaron como encuestados y entrevistados, confluyen en que las normas previstas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización respecto al voto del alcalde afectan la autonomía entre la función legislativa de los concejos cantonales y la ejecutiva del alcalde.

De igual manera los criterios manifestados en la cuarta pregunta de la encuesta y la tercera de la entrevista, permiten determinar que la opinión de los encuestados y entrevistados, confirma que la regulación del voto del alcalde que actualmente se hace en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, afectan el principio de igualdad y equidad que debe aplicarse en la toma de decisiones por parte del concejo municipal.

Finalmente las respuestas obtenidas en la sexta pregunta de la encuesta y la cuarta pregunta de la entrevista, permiten establecer que las personas

encuestadas y entrevistadas aceptan la necesidad de que se realice el planteamiento de una propuesta jurídica de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con la finalidad de que se replantee la normativa jurídica existente respecto a la valoración del voto del alcalde.

7.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL.

Para la argumentación de la necesidad de que se plantee una propuesta jurídica de reforma legal, al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto tiene que ver con la consideración del voto del alcalde, es necesario puntualizar lo siguiente.

La Constitución de la República del Ecuador, dentro del régimen que hace referencia a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en su artículo 253, establece que en cada cantón habrá un concejo cantonal, el cual estará integrado por el alcalde y los concejales elegidos por votación popular. En esta disposición se deja absolutamente claro que el acalde será la máxima autoridad administrativa del concejo cantonal y lo presidirá con voto dirimente. Es decir que de acuerdo con la normativa constitucional el alcalde tiene una potestad administrativa, y está facultado también para emitir un voto dirimente, respecto a las decisiones que se tomen en el concejo.

Aplicando el mismo criterio expuesto en la norma constitucional antes señalada, en el artículo 56 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se establece que el concejo cantonal estará integrado por el alcalde y los concejales, y que el alcalde lo presidirá con voto dirimente.

Además el artículo 60 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su literal c) señala como una de las atribuciones del alcalde, la de convocar y presidir con voz y voto dirimente las sesiones del concejo cantonal.

Es decir que de acuerdo con las normas antes señaladas, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, a los alcaldes se les reconoce solamente el derecho de emitir un voto dirimente, cuando en la votación respecto a las decisiones que deben tomarse a lo interno del concejo municipal, se produzca un empate.

Sin embargo en el mismo Código al que se está haciendo referencia, en su artículo 321, inciso segundo se determina que los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán voto en las decisiones de los respectivos órganos legislativos; y, que en caso de empate su voto será dirimente.

La norma anterior, permite a los ejecutivos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, es decir a los alcaldes, que voten respecto de las decisiones del organismo legislativo, que es el concejo municipal. Y en caso de que se produzca un empate en la votación, en la que él participa, el voto del alcalde será dirimente.

Por lo tanto de acuerdo con lo señalado el voto del alcalde se valora dos veces, una dentro de la votación que se realiza a lo interno del concejo, y otra en caso de que se produzca un empate, en cuya eventualidad el voto del ejecutivo será considerado como dirimente.

La situación antes descrita, ha generado muchos inconvenientes en cuanto tiene que ver con el normal funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, además de ello afecta la autonomía entre la función ejecutiva y la función legislativa de los concejos municipales, y también los principios de equidad e igualdad que deben observarse en la toma de decisiones por parte de estos organismos.

Hay que anotar dentro de esta fundamentación además, que legislaciones de otros países como Perú y Chile, han reconocido la importancia de que el voto del alcalde no sea considerado como parte del concejo, sino únicamente con el carácter de dirimente, cuando haya un empate en la votación realizada entre los concejales, esto con la finalidad de mantener la autonomía entre la función ejecutiva y de administración que deben cumplir los alcaldes, y la función legislativa y fiscalizadora que tienen que realizar los concejales.

Se debe mencionar que dentro del trabajo investigativo de campo realizado, las personas encuestadas y entrevistadas, aceptan que la actual regulación del voto del alcalde en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización es inadecuada, por afectar la autonomía entre la función ejecutiva y la función legislativa, y contraponerse a los principios de igualdad y equidad, lo cual constituye un elemento más para confirmar la existencia de la problemática que ha sido estudiada.

Todos los elementos anteriores son más que suficientes para confirmar la pertinencia de la propuesta jurídica que se presenta en la parte final de este trabajo en donde a través de un Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se pretende regular de forma adecuada lo concerniente a la votación del alcalde, de manera que se mantenga la independencia entre la función ejecutiva, y la función legislativa y fiscalizadora, y se proteja los intereses de la sociedad ecuatoriana, cuyo bienestar depende en mucho, de la buena gestión realicen los Gobiernos Autónomos Descentralizados que Municipales, en beneficio de los habitantes de sus jurisdicciones.

8. <u>CONCLUSIONES</u>.

Las conclusiones a las que se llega en este trabajo investigativo, luego del análisis teórico y de campo que se ha realizado, son las siguientes:

- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al referirse a la votación que se debe desarrollar en los concejos municipales, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, contempla la posibilidad de que los alcaldes como ejecutivos de estos gobiernos, tengan voto en las decisiones del organismo legislativo, y que en caso de empate su voto sea considerado dirimente.
- La aplicación de la normativa jurídica del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que concede al alcalde la potestad de votar dos veces sobre las decisiones que se toman en los concejos cantonales, ha generado problemas para el adecuado funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.
- Al reconocérsele en el Código Orgánico de Organización Territorial,
 Autonomía y Descentralización, el voto al alcalde como parte de los concejos cantonales, se afecta la autonomía en el ejercicio de la

función legislativa y la función ejecutiva a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

- Las normas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que permiten que el voto del alcalde sea considerado dos veces, afectan el principio de igualdad y equidad en la toma de decisiones de los concejos cantonales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.
- Conforme a la información obtenida en el presente trabajo se establece que sería conveniente, realizar el planteamiento de una propuesta jurídica de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto tiene que ver con la regulación del voto del alcalde.

9. RECOMENDACIONES.

Las sugerencias que se considera oportuno plantear, respecto de la problemática planteada en este trabajo investigativo, son las siguientes:

- A la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, para que a través de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, se proceda a la revisión de la propuesta jurídica de reforma que se presenta en este trabajo para que de considerarla pertinente sea puesta en vigencia para regular de mejor forma lo concerniente a la votación dentro de los organismos legislativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.
- A la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, de la Asamblea Nacional de la República, con la finalidad que se realice una minuciosa revisión del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para que se corrijan los vacíos jurídicos que afectan a algunas de sus normas, de modo que este cuerpo de leyes, se ajuste plenamente a la realidad de la sociedad ecuatoriana.
- A la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, con la finalidad de que se organicen a nivel nacional certámenes con la participación de

todas las entidades involucradas en el municipalismo, a objeto de analizar el Código Orgánico de Organización Territorial Ecuatoriano, y su adecuación a la realidad de los municipios de país, y de determinar las falencias existentes en esta Ley, a objeto de poder proponer reformas que contribuyan a que sus preceptos sean plenamente aplicables al cumplimiento de las finalidades de estos organismos en beneficio del país.

- A los concejales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Ecuador, que cumplan con las atribuciones asignadas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, de forma imparcial y demostrando su capacidad, para contribuir a la adopción de decisiones que contribuyan al desarrollo de la sociedad en general.
- A los alcaldes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Ecuador, con la finalidad de que asuman una posición política madura, frente a la administración de estos organismos, y de que adopten como único motivo de sus actuaciones a lo interno del concejo, el interés popular, haciendo uso de su voto de una manera responsable y ajustada al cumplimiento del objetivo de servir y atender las principales necesidades de la población.

9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA.



CONSIDERANDO:

- QUE, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 253 establece que cada cantón tendrá un concejo cantonal presidido por el alcalde que será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente;
- QUE, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 56 determina que el concejo municipal, estará integrado por el alcalde que lo presidirá con voto dirimente;
- QUE, el literal c) del artículo 60 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señala como una atribución de los alcaldes, convocar y presidir con voz y voto dirimente las sesiones del concejo municipal;
- QUE, el inciso segundo del artículo 321 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, dispone que los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán

voto en las decisiones de los respectivos órganos legislativos y que en caso de empate su voto será dirimente;

QUE, lo dispuesto en el artículo mencionado en le considerando anterior ha generado una problemática a lo interno de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, debido a que el voto del alcalde es considerado para empatar las votaciones en el concejo, y también con el carácter de dirimente; y,

QUE, la actual consideración legal del voto del alcalde afecta la autonomía entre la función ejecutiva y la función legislativa de los concejos municipales y contradice los principios de equidad e igualdad en la toma de decisiones a lo interno de estos organismos.

En uso de las atribuciones que le confiere el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador, resuelve expedir la siguiente:

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

Art. 1.- Sustitúyase el literal c) del Art. 60, por el siguiente:

"c. Convocar y presidir con voz las sesiones del concejo municipal, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa; y pronunciar su voto dirimente en caso de empate en la votación realizada por los concejales".

- 113 -

Art. 2.- Sustitúyase el inciso segundo del artículo 321, por el siguiente:

"Los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados no tendrán

voto en las decisiones de los respectivos órganos legislativos; pero tendrán

voto dirimente en caso de empate en la votación de los integrantes de estos

órganos".

DISPOSICIÓN TRANSITORIA: Todas las leyes, reglamentos, ordenanzas y

demás disposiciones legales que en su contenido se opongan a la presente,

quedan derogadas.

DISPOSICIÓN FINAL: Esta Ley entrará en vigencia a partir de su

publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Distrito Metropolitano de la ciudad de San Francisco de Quito, en

la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, a

los días, del mes de, del año

f). Fernando Cordero Cueva PRESIDENTE

f). Dr. Andrés Segovia SECRETARIO GENERAL

10. BIBLIOGRAFÍA.

- Maguillar Tinajero Noe, Nuestra Época: Fiscalización Municipal, Editorial Oxford, México D.F., 2004.
- ARGUDO RESENDEZ, Juan, Manual de Derecho Municipal, Editorial Libertad, Caracas-Venezuela, 2008.
- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 2001.
- CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Editorial Jurídica el Forum, Quito-Ecuador, 2012.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2012.
- CHANAMÉ ORBE, Raúl, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Adrus, Arequipa Perú, 2010.
- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO CULTURAL OCÉANO, Tomo III, Editorial Océano S.A., Madrid-España, 2003.
- DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA, Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid-España, 2001.
- FERNÁNDEZ BAEZA, Mario, El voto obligatorio en América Latina, Editorial Fondo de Cultural Económica de México, México D.F., 2008.

- HERNÁNDEZ GAHONA, Pedro Emiliano, Derecho Municipal, Editorial Kapeluz S.A., Buenos Aires-Argentina, 2003.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Pedro Alfonso, El Concejo Municipal, Editorial Sistema Nacional de Capacitación Municipal, Bogotá-Colombia, 2010.
- HOFFMAN, María José, Rol del Concejal: Fiscalización, Desafíos y Propuestas Concretas, Editorial Nuke, Bogotá-Colombia, 2005.
- http://es.wikipedia.org/wiki/Alcalde, 15/08/201
- http://es.wikipedia.org/wiki/Concejal, 15/08/2012
- http://es.wikipedia.org/wiki/Voto_%28elecciones%29
- http://informativoorense.wordpress.com/2012/01/13/concejales-prese ntan-demanda-de-accion-de-proteccion-con-alcalde-de-pasaje/
- http://www.diariocentinela.com.ec/pugna-en-zamora-por-vicealcaldesa
- http://www.lagaceta.com.ec/site/html/pagina.php?sc_id=1&c_id=68&pg_id=68093, 22-08-2012
- http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101162842/1/Alcalde vot% C3 %B3 dos veces.html#.T 2Y9BeM6So

- http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101190039/
 1/Piden_a_Alcalde__mantener__su_desici%C3%B3n_.html#.UFyqhs

 WM6So
- http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101183231/-1/Voto_dirimente_elige_Vicealcalde.html#.UFyqfcWM6So
- http://www.leychile.cl/Navegar/index_html?idNorma=251693&idVersion=
- http://www.municusco.gob.pe/documentos/Ley_27972.pdf, 15/08/2012
- IZAGUIRRE VÉLEZ, Ernesto, La expropiación en el Derecho Municipal Ecuatoriano, Departamento de publicaciones de la Universidad de Guayaquil, Guayaquil-Ecuador, 2006.
- JARAMILLO ORDÓÑEZ Herman, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Facultad de Jurisprudencia, Universidad Nacional de Loja, Loja-Ecuador, 1999.
- OVIEDO PALOMINO, José, El Voto Dirimente en las Asambleas Legislativas un Acercamiento, Editorial Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú, Lima-Perú, 2010.
- PAZ SIME, Miguel Ángel, Naturaleza del Municipio, Editorial Nacional, Lima-Perú, 2011.

- ROBLES MARTÍNEZ, Reinaldo, Función Legislativa del Municipio, Editorial Ecoc, Caracas-Venezuela, 2012.
- SUÁREZ Sofía, Análisis Legal e Institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Editorial Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Quito-Ecuador, 2010.

11. ANEXOS.

ANEXO No. 1

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA **CARRERA DERECHO**

ENCUESTA A PROFESIONALES DEL DERECHO

Señor Abogado:

1

Muy comedidamente encarezco que se sirva dar respuesta a las preguntas que a continuación le formulo, con la finalidad de obtener información sobre mi trabajo de Tesis previa a la obtención del Título de Abogado con el tema: INADECUADA REGULACIÓN RESPECTO AL VOTO DEL ALCALDE EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Y EL DESCONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y EJECUTIVA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS". De antemano, anticipo mi gratitud por su colaboración.

1.	¿Está Usted de acuerdo, en que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, reconozca al alcalde la facultad de votar dos veces sobre las decisiones puestas a consideración de los concejos cantonales? SI () NO () ¿Por qué?
2.	¿Conoce Usted casos en que la aplicación de la norma jurídica que concede al alcalde, la facultad de votar dos veces sobre las decisiones que se toman en los concejos cantonales, ha generado problemas para el adecuado funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales? SI () NO () ¿Por qué?

¿Considera Usted, que al reconocerle al alcalde el voto como parte de los concejos cantonales, se está afectando la autonomía respecto del ejercicio de la función ejecutiva y la función legislativa, a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados? SI () NO () ¿Por qué?
¿Cree Usted, que las normas establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, que permiten que el voto del alcalde sea considerado dos veces, afecta el principio de igualdad y de equidad en la toma de decisiones de los concejos cantonales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados? SI () NO () ¿Por qué?
¿Considera usted que al atribuirle al alcalde, el votar dos veces afecta a la autonomía legislativa de los concejales, y la ejecutiva del alcalde? SI () NO () ¿Por qué?
¿Según su criterio, sería pertinente plantear una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto al voto de los alcaldes y alcaldesas? SI () NO () ¿Por qué?

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

ANEXO No. 2

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA CARRERA DERECHO

FORMATO DE ENTREVISTA

Señor Abogado:

Muy comedidamente encarezco que se sirva dar respuesta a las preguntas que a continuación le formulo, con la finalidad de obtener información sobre mi trabajo de Tesis previa a la obtención del Título de Abogado con el tema: INADECUADA REGULACIÓN RESPECTO AL VOTO DEL ALCALDE EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Y EL DESCONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y EJECUTIVA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS". De antemano, anticipo mi gratitud por su colaboración.

1.	¿Conoce Usted si la aplicación de la norma jurídica que concede al alcalde, la facultad de votar dos veces sobre las decisiones que se toman en los concejos cantonales, ha generado problemas para el								
	adecuado funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?								
2.	¿Considera Usted, que al reconocerle al alcalde el voto como parte de los concejos cantonales, se está afectando la autonomía respecto de ejercicio de la función ejecutiva y la función legislativa, a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?								
3.	¿Las normas establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, que permiten que el voto del alcalde sea considerado dos veces, afectan el principio de igualdad y de equidad en la toma de decisiones de los concejos								

4.	¿Según su criterio, sería pertinente plantear una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto al voto de los alcaldes y alcaldesas?

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

ANEXO No. 3

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN APROBADO



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA CARRERA DE DERECHO



TEMA:

"INADECUADA REGULACIÓN RESPECTO AL VOTO DEL ALCALDE EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Y EL DESCONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y EJECUTIVA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS"

PROYECTO DE TESIS PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO

AUTOR:

Jorge Arcángel Mendoza González

Loja – Ecuador 2012

1. TEMA:

"INADECUADA REGULACIÓN RESPECTO AL VOTO DEL ALCALDE EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Y EL DESCONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y EJECUTIVA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS"

2. PROBLEMÁTICA:

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 253, establece 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. Por su parte el artículo 56 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, ratifica la norma constitucional respecto a la conformación del concejo cantonal, y a que el alcalde o alcaldesa, tendrán voto dirimente; y, en el artículo 321 del mencionado Código referente a la votación en los gobiernos autónomos descentralizados, se determina que los ejecutivos de dichos gobiernos, tendrán voto en las decisiones de los

respectivos órganos legislativos; y en caso de empate su voto será dirimente.

Es la norma anterior la que da lugar al surgimiento de una problemática que tiene que ver con que los ejecutivos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de acuerdo con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, ejercen su derecho al voto como integrantes del concejo cantonal; y en caso de empate en las decisiones tomadas por este organismo, su voto se considera dirimente. Es decir que de acuerdo con la legislación vigente, el voto del alcalde, se considera o se cuenta dos veces. Esta situación, es ratificada por la Procuraduría General del Estado, que 26 de diciembre del 2011, comunicó a los municipios del País que los alcaldes también podían votar, conjuntamente con los concejales, además de conservar el voto dirimente. En otras palabras, en contra de un adecuado procedimiento parlamentario, a los alcaldes se les reconoció la posibilidad de que votaran dos veces sobre un mismo asunto, y, lo más grave, se debilitó la demarcación entre las funciones legislativas de los concejos y las ejecutivas de los alcaldes. Existiendo por tanto una problemática que tiene que ver con el hecho de que se otorga una función legislativa al alcalde, que es el ejecutivo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, afectándose de esta forma también la equidad y la igualdad respecto al ejercicio de la función de fiscalización de los concejales, ya que la autoridad ejecutiva a través de su ejercicio al voto como parte del concejo y la consideración de este pronunciamiento como dirimente, puede

conformar mayorías, que no siempre se ajustan a los intereses de las jurisdicciones cantonales. De allí surge de manera evidente la necesidad de realizar un estudio, que demuestre la existencia del problema jurídico en cuestión, y plantee una alternativa legal de solución, la cual necesariamente radicaría en la formulación de una propuesta de reforma, al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

3. JUSTIFICACIÓN:

Para la ejecución de este trabajo, existen diferentes justificativos, que pueden ser establecidos desde los siguientes puntos de vista.

EN LO SOCIAL: Se justifica desarrollar la investigación propuesta por cuanto a través de ella se pretende estudiar una problemática jurídica que está relacionada con el ejercicio de la representación popular otorgada a los integrantes de los concejos cantonales, como órgano legislativo, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en consecuencia al ser la gestión de estos organismos trascendental para el desarrollo de las jurisdicciones cantonales del Ecuador, es innegable la importancia de un esfuerzo investigativo orientado a estudiar un problema jurídico relacionado al funcionamiento de dichos concejos.

EN LO JURÍDICO: Es importante la investigación por cuanto para su estructuración teórica se abordará el análisis puntual de las disposiciones contenidas en la Constitución de la República del Ecuador y el Código

Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, cuerpos legales de mucha importancia dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, cuyo análisis permitirá cimentar aún más los conocimientos adquiridos en el proceso de formación como estudiante de Derecho.

EN LO POLÍTICO: Se justifica este trabajo, debido a que lo concerniente a la valoración del voto del alcalde, es una situación que ha generado mucha controversia en los diferentes concejos cantonales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador, puesto que especialmente los concejales se han mostrado inconformes con el nuevo sistema de votación dentro de estos organismos, entonces la trascendencia política del trabajo es también evidente.

EN LO ACADÉMICO: La realización de este trabajo es un requisito indispensable para la obtención del título de Abogado, de allí que su ejecución es trascendente porque me permitirá culminar mi proceso de formación profesional. Además de ello al abordarse una problemática relacionada con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se estructurará un trabajo de interés para los estudiantes de derecho y profesionales de la abogacía, puesto que se estudia un cuerpo legal de reciente vigencia en el país y que ha generado una importante polémica en el foro ecuatoriano.

ORIGINALIDAD Y ACTUALIDAD: El trabajo que planteo es absolutamente original, puesto que nace de una inquietud individual, que he tenido de

investigar un tema relacionado con la legislación municipal vigente en el país, siendo la problemática a investigar determinada por mi persona, para la ejecución de este estudio.

De igual forma la temática es actual, puesto que muchos municipios del país, se dan problemas originados por la inadecuada regulación existente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, acerca del voto del alcalde.

El sustento económico de la investigación está garantizado por cuanto poseo los recursos suficientes para asumir todos los gastos necesarios hasta la total culminación del trabajo que emprendo.

De igual forma existe la posibilidad de sustentar teóricamente el trabajo ya que he sondeado la bibliografía sobre la temática, pudiendo determinar que es suficiente para estructurar la revisión de literatura, de igual forma tengo la posibilidad de establecer contacto con personas que por las funciones que desempeñan podrán aportar importante información en calidad de encuestados y entrevistados.

Es importante concluir la argumentación sobre las razones que justifican el trabajo, manifestando que personalmente tengo experiencia en el ámbito de la legislación municipal, lo que me permitirá estructurar de la mejor forma posible el trabajo investigativo.

4. OBJETIVOS:

Los objetivos que se van a verificar a través del desarrollo de este trabajo, son los siguientes:

a. OBJETIVO GENERAL.

 Estudiar desde el punto de vista crítico, la regulación jurídica existente en la legislación ecuatoriana acerca de la votación del alcalde, así como los criterios doctrinarios que se han elaborado al respecto.

b. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- Determinar que al reconocérsele al alcalde el voto como parte de los concejos cantonales, se está afectando la autonomía respecto al ejercicio de la función ejecutiva y la función legislativa, a lo interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Establecer que las normas que permiten que el voto del alcalde sea considerado dos veces, afecta el principio de igualdad y de equidad en la toma de decisiones de los concejos cantonales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Plantear una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto al voto de los alcaldes y alcaldesas.

5. HIPÓTESIS:

Las normas previstas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, respecto al voto del alcalde, afectan la autonomía entre la función legislativa de los concejos cantonales y la función ejecutiva del alcalde, contraviniendo además la equidad e igualdad en la toma de decisiones por parte de los integrantes de dichos órganos legislativos, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por lo que es necesario plantear una propuesta al mencionado Código.

6. MARCO TEÓRICO:

Dentro de la recopilación de los referentes teóricos relacionados con la problemática que va a ser objeto de estudio en este trabajo, es pertinente estudiar los siguientes aspectos.

Desde un punto de vista muy general, el voto se define así:

"El voto es el acto por el cual un individuo expresa apoyo o preferencia por cierta moción, propuesta, candidato, o selección de candidatos durante una votación, de forma secreta o pública. Es, por tanto, un método de toma de decisiones en el que un grupo, tal como una junta o un electorado, trata de medir su opinión conjunta"³⁷.

En efecto, el voto es un derecho que se traduce en la expresión de la voluntad de una persona respecto a su preferencia, por determinada moción

³⁷ http://es.wikipedia.org/wiki/Voto %28elecciones%29

o propuesta, es un acto a través del cual es posible la toma de decisiones en un grupo o en un organismo determinado.

El voto dirimente en cambio, se define como:

"El voto que procede únicamente cuando la votación en el organismo colegiado queda empatada tras escuchar -exclusivamente- a los integrantes del Concejo, no cuando el resultado favorece a una de las opciones" ³⁸.

Estamos frente a un voto dirimente, cuando luego de haberse ejercido la votación dentro de un organismo colegiado, las preferencias por las mociones presentadas, quedan empatadas tras escuchar en el caso que nos ocupa a los integrantes del concejo, en este caso es necesario dirimir, considerando para ello la voluntad que tiene la autoridad a la que la Ley le otorga el voto dirimente.

Entendidas las cuestiones anteriores, voy a ocuparme ahora de estudiar lo concerniente al voto del alcalde dentro del concejo municipal, como organismo legislativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para lo cual debe señalar que:

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 253, dice lo siguiente:

³⁸ HERNÁNDEZ GAHONA, Pedro Emiliano, Derecho Municipal, Editorial Kapeluz S.A., Buenos Aires-Argentina, 2003, pág. 251.

"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"³⁹.

De acuerdo con el precepto anterior, en cada cantón de la jurisdicción territorial ecuatoriana, existirá un concejo cantonal, el cual se integra por la alcaldesa o alcalde y las concejalas o concejales, elegidos en ambos casos por votación popular. El alcalde o alcaldesa es la principal autoridad del concejo, quien lo presidirá con voto dirimente. La población urbana y rural de cada cantón estarán representadas proporcionalmente en el concejo.

La norma es muy clara en manifestar que el alcalde, preside el concejo y tiene voto dirimente.

En relación con esto, el artículo 56 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, dispone:

"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"⁴⁰.

³⁹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2012, pág. 125.

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Editorial El Fórum S.A., Quito-Ecuador, 2012, pág. 36.

La norma anterior establece que el concejo municipal, es el órgano que ejerce les funciones de legislar y fiscalizar en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal. Este órgano se integra por el alcalde que lo preside con voto dirimente; y por los concejales elegidos observando el criterio de proporcionalidad respecto a la población urbana y rural de cada cantón.

Por lo tanto a través de la norma legal anterior se ratifica que el alcalde preside el concejo municipal, y que tiene voto dirimente respecto a las decisiones adoptadas en dicho organismo.

Continuando con el análisis de las disposiciones pertinentes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el artículo 60, en el literal c), textualmente establece:

"Art. 60.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa:

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"⁴¹.

La norma legal es muy clara, y ratifica el hecho de que el alcalde o alcaldesa, están facultados para realizar la convocatoria a las sesiones de concejo municipal, y participar en ellas con voz y voto dirimente.

_

⁴¹ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Editorial El Fórum S.A., Quito-Ecuador, 2012, pág. 39.

Finalmente, el artículo 321 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, manifiesta:

"Art. 321.- Votaciones.- En los gobiernos autónomos descentralizados la votación en los órganos legislativos podrá ser de manera ordinaria, nominativa o nominal razonada. El voto nominal razonado se realizará en orden alfabético y no podrán abstenerse de votar ni retirarse del salón de sesiones una vez dispuesta la votación por el ejecutivo. Todo voto en blanco se acumulará a la mayoría.

Los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán voto en las decisiones de los respectivos órganos legislativos; en caso de empate su voto será dirimente" 42.

La norma anterior establece la forma en que se ha de cumplir la votación en los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, como es el caso del concejo municipal; y señala que: el voto nominal se realizará en orden alfabético, y que los integrantes del órgano legislativo no podrán abstenerse de votar ni retirare del salón en el que se efectúa la sesión una vez que se ha dispuesto la votación para el ejecutivo.

En el segundo inciso de la disposición citada se determina que los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán voto en las decisiones de los respectivos órganos legislativos; y que en caso de empate su voto será dirimente.

Lo establecido en las disposiciones anteriores y especialmente en el artículo 321 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

⁴² CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Editorial El Fórum S.A., Quito-Ecuador, 2012, pág. 119.

Descentralización, da lugar para que en los concejos municipales del país se de una problemática que se resume en lo siguiente: el alcalde al reconocérsele como integrante del concejo cantonal, forma parte de la votación nominal, es decir vota por las decisiones que debe tomar este organismo legislativo; y concluida la votación en caso de producirse el empate, da su voto dirimente.

Esta situación ha generado problemáticas como las que se resumen a continuación:

"En sesión extraordinaria, el Cabildo de Loja dio la autorización a la administración municipal para que suscriba el convenio de construcción de la vía Paso Lateral luego de un extenso y cuestionado debate que se extendió hasta la madrugada de ayer en el que paradójicamente triunfó la moción con menos respaldo de los concejales.

En dicha sesión se aceptaron dos mociones, una presentada por la concejala Milene Cueva, buscando la aprobación del convenio, y otra por su similar Darío Loja, pidiendo se dé por conocido el convenio pero se niegue al alcalde su suscripción hasta que se aclare información considerada de relevancia.

El resultado de la votación en la primera moción fue, a favor, los ediles Milene Cueva, Ismael Betancourt, Golfa Bejarano y Patricio Valdivieso; siendo cuatro votos más uno del alcalde Jorge Bailón, a quien la nueva legislación le faculta este derecho como un miembro más del cabildo.

A favor de la segunda propuesta lo hicieron Darío Loja, Geovanni Aguinsaca, Juan Medina, María Cristina Meneses y Edmundo Samaniego. En total 5 concejales lo que dejó emparejadas las mociones en vista que en ambos casos John Jaramillo y Johana Sarmiento negaron su voto.

Esto permitió al alcalde ejercer otro derecho establecido en la legislación ecuatoriana como es el voto dirimente o el voto del desempate, que como era lógico lo dio por la moción a la que ya había apoyado, lo que más allá de la legalidad "no tiene legitimidad" según comentó posteriormente Edmundo Samaniego"⁴³.

El reporte anterior da cuenta de cómo en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Loja, el alcalde en su condición de presidente del concejo municipal, ejercer el voto primero para lograr un empate entre las mociones presentadas en la sesión de cabildo; y luego hizo uso del voto dirimente apoyando la moción a la que ya había apoyado anteriormente; esto a pesar de que es legal, no es legítimo como bien lo señala uno de los concejales del cabildo lojano, pues la doble consideración del voto del alcalde, en apoyo a la moción y como voto dirimente, ocasionó que paradójicamente resulte triunfadora la moción que menos respaldo tenía de parte de los concejales, es decir que la tarea encomendada a ellos de legislar, se ve alterada porque el alcalde ejerce dos veces su derecho a votar, logrando que gane la moción de su preferencia. Este tipo de situaciones han venido sucediendo en varios Gobiernos Autónomos Descentralizados del país, generando polémica a lo interno de los concejos municipales, y perjudicando la buena gestión de estos organismos en favor de los intereses de la población de las jurisdicciones cantonales del territorio ecuatoriano.

Lo anterior ratifica la problemática jurídica denunciada en este trabajo, y la necesidad de incorporar disposiciones expresas respecto al voto del alcalde,

_

http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101162842/-1/Alcalde_vot% C3 %B3 dos veces.html#.T 2Y9BeM6So

de manera tal que éste sea considerado únicamente como criterio dirimente en caso de empate entre las mociones presentadas a lo interno del organismo legislativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador, planteando para tal efecto una propuesta de reforma jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

7. METODOLOGÍA:

El método es definido en forma general como el camino para llegar a un fin, por ello mucho depende para la selección de una metodología la determinación de la meta que se logra alcanzar, en razón de ello para esta investigación he creído conveniente utilizar los siguientes aportes metodológicos.

Como método principal utilizaré el método científico, que me permitirá estructurar la base teórica así como la elaboración, análisis e interpretación de los resultados del trabajo de campo y la consecuente verificación de objetivos y contrastación de hipótesis.

En el desarrollo de la investigación documental y de campo me auxiliaré también de los métodos inductivo y deductivo los cuales me permitirán elaborar y presentar una real dimensión de la problemática investigada y confirmar las particularidades del problema en general así como sus consecuencias más significativas.

Para la recolección de la información bibliográfica que constará en la parte teórica de la investigación recurriré a la técnica del fichaje mediante la elaboración de fichas nemotécnicas, bibliográficas y documentales; en la formulación y realización del trabajo de campo utilizaré primordialmente el método analítico para analizar los resultados obtenidos con la aplicación de la técnica de la encuesta aplicada a treinta profesionales del derecho que se desenvuelven en el libre ejercicio, en el Distrito Judicial de Machala; y de la entrevista aplicada a un número de cinco profesionales que en su ejercicio hayan acumulado más experiencia en el ámbito de la Legislación Municipal, y a personas que conocen ampliamente acerca de la realidad del problema investigado: entre ellas principalmente Alcalde, Concejales, Procurador Síndico del Municipio, y Abogados en libre ejercicio profesional.

El método comparativo será utilizado para la revisión de la legislación comparada, pues en cuanto sea posible acudirá a la revisión de la forma en que se ha regulado la problemática objeto de estudio en otros países.

En base a la información recopilada en el trabajo de campo y el estudio teórico realizado hasta entonces realizaré la comprobación de los objetivos, la verificación de la hipótesis y finalmente, elaboraré las conclusiones y recomendaciones del trabajo investigativo para dar paso a la presentación de la propuesta de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Toda la información recopilada una vez ordenada será presentada en el informe final de la investigación que será puesto a consideración tanto del Director de tesis como con los miembros del Honorable Tribunal de Grado, para luego de su aprobación proceder a la sustentación y defensa de la misma, a este propósito me ajustaré siempre a lo previsto en el Art. 151 del Reglamento del Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja.

8. CRONOGRAMA DE TRABAJO:

TIEMPO DE EJECUCIÓN																	
AÑO:				2012													
MESES:			JULIO AGOST						S	SEPTIE OCTUB					3		
SEN	SEMANAS: 1			3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
	Elaboración y presenta- ción del proyecto de investigación	Х	Х														
	Aprobación del proyecto			Х	Χ												
	Elaboración de la parte teórica de la tesis					Х											
	Recopilación bibliográfica						X	Χ									
S	Trabajo de campo								Χ	Χ							
ACTIVIDADES	Organización de la investigación de campo y confrontación de objetivos a hipótesis										X	X					
AC	Conclusiones, Recomendaciones y Propuesta												X				
	Revisión y aprobación por el director													X	X		
	Sesión reservada por el Tribunal de Tesis															Х	
	Disertación, defensa y graduación																Χ

9. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO:

9.1. RECURSOS HUMANOS:

- Director de Tesis.
- Investigador: Jorge Arcángel Mendoza González
- Personas entrevistadas y encuestadas.
- Miembros del Tribunal de Grado.

9.2. PRESUPUESTO:

-	Bibliografía sobre el tema de investigación	\$ 500.00	
-	Fotocopias	50.00	
-	Materiales de oficina (papel, esferos, lápices, etc.)	150.00	
-	Equipo de oficina	400.00	
-	Internet	50.00	
-	Transporte, movilización y alojamiento	300.00	
-	Imprevistos	 250.00	
	TOTAL:	\$ 1.700.00	

SON: Mil setecientos dólares americanos

9.3. FINANCIAMIENTO:

Los gastos que demande la presente investigación serán financiados con recursos propios del autor.

10. BIBLIOGRAFÍA:

CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 2012.

CALDERÓN NEIRA, Presentación, Estudio de la Administración Municipal, Editorial La Luz, Lima-Perú, 1997.

CASTIGLIONI, Julio César, Manual de Derecho Municipal, Editorial Gráfica Horizonte S.A., Lima-Perú, 2001.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2012.

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Editorial El Fórum S.A., Quito-Ecuador, 2012.

CONSULTAS JURÍDICAS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO, Editorial, El Fórum, Editores S.A., Quito-Ecuador, 2012.

DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA, Editorial, Espasa Siglo XXI, Madrid-España, 2002.

HERNÁNDEZ, Antonio María, Derecho Municipal, Parte General, Editorial Harla, México D.F., 2010.

HERNÁNDEZ GAHONA, Pedro Emiliano, Derecho Municipal, Editorial Kapeluz S.A., Buenos Aires-Argentina, 2003.

http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101162842/1/Alcalde_vot% C3 %B3 _dos_veces.html#.T_2Y9BeM6So

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL DE MÉXICO, Documento de Estudio, México D.F., 2004.

LARREA HOLGUÍN, Juan, Manual de Derecho Constitucional Ecuatoriano, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2000.

NUEVA LEGISLACIÓN, Editorial El Fórum Editores S.A., Quito-Ecuador, 2009.

•••••••

12. <u>ÍNDICE</u>.

Portac	da	I							
Certificación del Director									
Declaración de Autoría									
Agrad	ecimiento	IV							
Dedic	atoria	V							
Tabla	de Contenidos	VI							
1.	<u>TÍTULO</u>	1							
2.	RESUMEN	2							
	2.1. ABSTRACT	4							
3.	INTRODUCCIÓN	6							
4.	REVISIÓN DE LITERATURA	11							
4.1.	MARCO CONCEPTUAL	11							
4.1.1.	Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales	11							
4.1.2.	El Alcalde	13							
4.1.3.	Los Concejales	15							
4.1.4.	El Voto	18							
4.1.5.	El Voto Dirimente	21							
4.2.	MARCO DOCTRINARIO	24							
4.2.1.	La Función Ejecutiva de los Gobiernos Autónomos								
	Descentralizados Municipales	24							
4.2.2.	La Función Legislativa de los Gobiernos Autónomos								
	Descentralizados Municipales	27							

4.2.3.	La Funcion de Fiscalización que deben ejercer los Concejales.	29
4.2.4.	El Voto del Alcalde y la Afectación a la Independencia entre la	
	Función Ejecutiva y la Función Legislativa de los Gobiernos	
	Autónomos Descentralizados Municipales	31
4.3.	MARCO JURÍDICO	42
4.3.1.	En la Constitución de la República del Ecuador	42
4.3.2.	En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y	
	Descentralización	45
4.3.2.	El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal	45
4.3.2.	2. El Concejo Municipal	48
4.3.2.	3. El Alcalde y sus Atribuciones	52
4.3.2.	4. Atribuciones de los Concejales	55
4.3.2.	5. La votación a lo interno de los Concejos Municipales	58
4.4.	LEGISLACIÓN COMPARADA	62
4.4.1.	Ley Orgánica de Municipalidades del Perú	62
4.4.2.	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile ,,,,	64
5.	MATERIALES Y MÉTODOS	68
5.1.	MATERIALES	68
5.2.	MÉTODOS	68
5.3.	TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS	70
6.	RESULTADOS	72
6.1.	RESULTADOS DE LA ENCUESTA	72
6.2.	RESULTADOS DE LA ENTREVISTA	85
7.	<u>DISCUSIÓN</u>	98

7.1.	VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS	98
7.2.	CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS	101
7.3.	FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE	
	REFORMA LEGAL	103
8.	<u>CONCLUSIONES</u>	107
9.	RECOMENDACIONES	109
9.1.	PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA	111
10.	BIBLIOGRAFÍA	114
11.	ANEXOS	118
12.	ÍNDICE	142