



1859

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**

**MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA**

**CARRERA DE DERECHO**

**TÍTULO**

**“REFORMAS AL CÓDIGO ORGÁNICO DE  
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y  
DESCENTRALIZACIÓN, INCORPORANDO  
ATRIBUCIONES PERMANENTES AL VICEPREFECTO”**

**TESIS PREVIA A OPTAR  
POR EL GRADO DE  
ABOGADO**

**AUTOR:**

**Rómulo Italo Guamán Aldáz**

**DIRECTOR**

**Dr. Mg. Sc. Igor Vivanco Müller**

**1859**

**LOJA - ECUADOR**

**2014**

## CERTIFICACIÓN

**Dr. Mg. Igor Eduardo Vivanco Müller.**

**DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE LOJA**

### CERTIFICO:

Que el trabajo de Tesis para optar por el grado de Abogado, bajo el título: "REFORMAS AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, INCORPORANDO ATRIBUCIONES PERMANENTES AL VICEPREFECTO", de autoría del señor Rómulo Italo Guamán Aldáz; ha sido dirigido, revisado y corregido por lo que autorizo al autor la presentación del estudio para la respectiva sustentación y defensa ante las instancias correspondientes.

Loja, octubre de 2014



**Dr. Mg. Igor Eduardo Vivanco Müller**  
**DIRECTOR DE TESIS**

## AUTORIA

Yo, Rómulo Italo Guamán Aldáz, declaro que soy el autor del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido 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:** Rómulo Italo Guamán Aldáz

**Firma:** .....

**Cédula:** 110282148-3

**Fecha:** Loja, octubre de 2014

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

Yo, *Rómulo Italo Guamán Aldáz*, declaro ser autor de la tesis titulada: **“REFORMAS AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, INCORPORANDO ATRIBUCIONES PERMANENTES AL VICEPREFECTO”**. Como requisito para optar al grado de: Abogado, autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repertorio Digital Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

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

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 9 días del mes de octubre del dos mil catorce.

Firma

Autor *Rómulo Italo Guamán Aldáz*

Cédula 110282148-3

Dirección Loja, La Tebaida

Correo Electrónico *romuloguaman70@yahoo.es*

Teléfono: 2560706 Celular 0995074717p

**DATOS COMPLEMENTARIOS**

Director de Tesis Dr. Mg. Igor Eduardo Vivanco Müller

Tribunal de grado Dr. Mg. Gonzalo Aguirre Valdivieso

Dr. Mg. Carlos Manuel Rodríguez

Dr. Mg. Felipe Neptalí Solano

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a todas las personas que me apoyaron en la realización mi tesis.

**El Autor**

## **DEDICATORIA**

A mi familia

A las personas que como yo, se esfuerzan por  
superarse.

**El Autor**

## TABLA DE CONTENIDOS

CERTIFICACIÓN

AUTORÍA

CARTA DE AUTORIZACIÓN

AGRADECIMIENTO

DEDICATORIA

TABLA DE CONTENIDOS

1. TÍTULO

2. RESUMEN

2.1. ABSTRACT

3. INTRODUCCIÓN

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.1.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

4.1.2. POTESTADES ADMINISTRATIVAS

4.1.3. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO

4.2.2. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

4.2.3. LA AUTONOMÍA

4.2.4. DESCENTRALIZACIÓN

4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

4.3.2. ANÁLISIS DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN RESPECTO DE LA PROBLEMÁTICA

4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA

4.4.1. EN COLOMBIA

- 4.4.2. EN VENEZUELA
- 4.4.3. EN PERÚ
- 5. MATERIALES Y MÉTODOS
- 6. RESULTADOS
  - 6.1. ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS MEDIANTE LA ENCUESTA.
- 7. DISCUSIÓN
  - 7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS
  - 7.2. CONTRASTACIÓN DE HIPOTESIS
- 8. CONCLUSIONES
- 9. RECOMENDACIONES
  - 9.1. PROPUESTA DE REFORMA.
- 10. BIBLIOGRAFÍA
- 11. ANEXOS
- ÍNDICE



## **1. TÍTULO**

“REFORMAS AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL,  
AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, INCORPORANDO ATRIBUCIONES  
PERMANENTES AL VICE PREFECTO”

## 2. RESUMEN

Al problematizar sobre un problema jurídico, como requisito de la Universidad, encontré que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece las funciones del Prefecto y tiene como competencia privativa delegar al Viceprefecto las funciones que él considere; esta situación ha generado que el Viceprefecto que no cuenta con la delegación de atribuciones y funciones por parte del Prefecto, no tiene deberes ni atribuciones que le permitan ejercer su función, agudizándose más la problemática por cuanto el Viceprefecto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización no cuenta con deberes ni atribuciones propias, permanentes y específicas de su función.

En tal virtud, considero conveniente proponer reformas para superar esta problemática que afecta al desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización en el Art. 51 establece que el vice prefecto/a es la segunda autoridad ejecutiva provincial, pero en la práctica dicha función la ejerce únicamente el prefecto/a, por lo que la segunda autoridad está bajo las mismas normas que rigen los deberes, derechos y obligaciones y funciones del Prefecto, pese a eso no participa en las decisiones ni resoluciones administrativas principales de la entidad.

El Art. 52 numeral 3 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización contempla: "cumplir las funciones, representaciones y responsabilidades delegadas por el prefecto/a", en muchos casos o en la mayoría de ellos los Prefectos, no delegan las responsabilidades, representaciones o funciones específicas antes mencionadas a los Viceprefectos, por lo que quedan a disposición del Prefecto, cuántas o cuáles

delegar, por lo que la mayoría de vice prefectos del país no poseen delegaciones de los Prefectos como lo establece la disposición legal antes citada, y en caso de tener delegaciones estas no son permanentes y pueden ser revocadas cuando el Prefecto lo estime conveniente.

En la sección tercera bajo el título del Prefecto o Prefecta provincial en el Art. 50.- Atribuciones del Prefecto o Prefecta Provincial en el numeral j) de dicho artículo estipula: “Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el Gobierno Provincial, así como delegar atribuciones y deberes al vice prefecto o vice prefecta, miembros del órgano legislativo y funcionarios, dentro del ámbito de sus competencias”, aquí consta el objeto de estudio del presente trabajo que pretendo realizar como tesis, encontrando la palabra delegar atribuciones como el punto de partida a mi estudio de este tema.

Por lo anotado, en esta investigación demuestro que es necesario que se incorporen en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, atribuciones permanentes para el vice prefecto con la finalidad de permitir el desarrollo de las provincias mediante nuevas atribuciones y responsabilidades.

## 2.1. ABSTRACT

To problematize about a legal issue, as a requirement of the University, I found that the Organic Law on Territorial Organization, Autonomy and Decentralization establishes the functions of prefect and has the exclusive authority delegated to the Vice Prefect he considers; This situation has generated the Vice Prefect has not delegating powers and functions by the Prefect, no duties or powers that enable it to exercise its function more acute over the issue because the Vice Prefect in COOTAD has no duties or own specific feature your powers.

As such, I consider it appropriate to propose reforms to overcome this problem that affects the development of the Provincial Government Autonomous Decentralized.

The Organic Law on Territorial Organization Autonomy and Decentralization in Article 51 states that the prefect / a vice is the second provincial executive authority, but in practice this function is exercised only prefect / a, so that the second authority is under the same rules governing the duties, rights and obligations and duties of the Mayor, although it does not participate in major decisions or administrative rulings of the entity.

The Article 52 paragraph 3 provides COOTAD" fulfill the functions, representations and responsibilities delegated by the prefect / a" often or most of them prefects, do not delegate responsibilities, representations or functions to the viceprefectos, which are available to the Prefect, how or what to delegate,

so most of the country's vice prefects have no prefects delegations as required by the statute cited above, in case of these delegations are not permanent and may be revoked when the Prefect deems appropriate.

The third section under the provincial prefect prefect or in Article 50 - Powers of Provincial Prefect prefect or in paragraph j) of that Article states: "To designate their representatives to institutional entities, companies or organizations which have collegiate the provincial government involvement and delegate powers and duties to the vice prefect or vice prefect, member of the legislature and officials within the scope of its powers" has the object of study of this paper I intend to make as a thesis, finding the word delegate authority as the starting point for my study of this subject.

As noted, this research demonstrate that it is necessary to be incorporated in the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization, power to the Vice Prefect in order to allow the development of the province through new powers and responsibilities.

### **3. INTRODUCCIÓN**

La tesis que presento en este informe final de mi investigación, se refiere a la necesidad de establecer en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización atribuciones específicas y permanentes para la Viceprefecta o Viceprefecto.

El Viceprefecto, o vicepresidente de la Cámara Provincial, como se lo denominaba anteriormente, siempre ha sido un consejero electo entre todos que le reemplaza al Prefecto cuando éste se ausenta, sin embargo, actualmente los Viceprefectos son electos conjuntamente con el Prefecto en elecciones generales en binomio, actualmente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, no se ha establecido ninguna función específica ni permanente para que puedan tener su actividad controlada en forma legal y no solo por delegación de funciones.

En estas circunstancias fue necesario conceptualizar la problemática por lo que cumpliendo las orientaciones metodológicas de la Universidad Nacional de Loja, he redactado el informe final de mi tesis en varios ítems que paso a señalar.

En el Marco Conceptual presento varios conceptos con los cuales se pudo conceptualizar la problemática.

En el Marco Doctrinario, se hace referencia a los diferentes aspectos de las instituciones jurídicas tratadas y que son de vital importancia para entender la

problemática señalada.

En el Marco Jurídico se presenta un análisis del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y finalmente en este ítem presento la Legislación Comparada de algunos países.

A continuación presento los Materiales y Métodos, luego la Presentación de los Resultados en donde presento los datos obtenidos mediante la Encuesta.

Luego paso a presentar la discusión de resultados en donde verifiqué los objetivos y contrasté la hipótesis.

Finalmente presento las conclusiones y recomendaciones, y mi propuesta de reforma que es el resultado final de mi investigación de Abogacía.

De esa forma presento mi informe final que es el resultado del camino de escudriñar junto a la población investigada y bajo la dirección del profesor que dirigió este mi trabajo de tesis.

## **4. REVISIÓN DE LITERATURA**

### **4.1. MARCO CONCEPTUAL**

#### **4.1.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Administración Pública es “un sintagma de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado”<sup>1</sup> y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local.

Por su función, la Administración Pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, “satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata”<sup>2</sup>.

Se encuentra principalmente regulada por el poder ejecutivo y los organismos que están en contacto permanente con el mismo. Por excepción, algunas dependencias del poder legislativo integran la noción de "Administración Pública" (como las empresas estatales), a la vez que pueden existir juegos de "Administración General" en los otros cuatro poderes o en organismos estatales que pueden depender de alguno.

La noción alcanza a los maestros y demás trabajadores de la educación pública, así como a los profesionales de los centros estatales de salud, la policía, las fuerzas armadas, el servicio de parques nacionales y el servicio

---

<sup>1</sup>DIEZ, Manuel Marías (1977). Manual de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Plus Ultra. Pág. 20

<sup>2</sup>DIEZ, Manuel Marías. Ibídem.



postal. Se discute, en cambio, si la integran los servicios públicos prestados por organizaciones privadas con habilitación del Estado. El concepto no alcanza a las entidades estatales que realizan la función legislativa ni la función judicial del Estado.

Administración pública es un término de límites imprecisos que define al conjunto de organizaciones estatales que realizan la función administrativa del Estado. Por su función, la administración pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata.

Está integrada principalmente por el poder ejecutivo y los organismos que dependen de éste. Por excepción, algunas dependencias del poder ejecutivo no integran la noción de "administración pública" (como las empresas estatales), a la vez que pueden existir áreas de "administración pública" en los otros dos poderes o en organismos estatales que no dependan de ninguno.

#### **4.1.2. POTESTADES ADMINISTRATIVAS**

Según la definición de Santi Romano: Las Potestades Administrativas son como el poder jurídico para imponer decisiones a otros sujetos y para el cumplimiento de una finalidad determinada. Este es un concepto aplicable a todo el ordenamiento jurídico y no solo al Derecho Administrativo. Por ejemplo: Patria Potestad.

Cuando estas Potestades vienen atribuidas a una persona jurídico-pública por el ordenamiento jurídico se denomina Potestades Administrativas. Aunque es reseñable que no existe en nuestra legislación sustantiva una definición de potestad. Concepto, sin embargo nuclear en el Derecho Administrativo, hasta el punto, de que determina por ejemplo, si se va aplicar el Derecho Administrativo o el Derecho Privado.

Por tanto, el concepto de Potestades Administrativas, engloba el ejercicio de cualquier tipo de actividad administrativa.

Al no dar el ordenamiento una definición de potestad acudimos a La Real Academia de la Lengua que recoge como definición de Potestad Administrativa, la siguiente: Dominio, poder, jurisdicción o facultad para hacer una cosa.

La doctrina las ha caracterizado por contraposición al Derecho Subjetivo: “Que es una situación de poder concreto concedida a una persona como miembro activo de la comunidad jurídica y a cuyo arbitrio se confiere su ejercicio y defensa”<sup>3</sup>.

La potestad administrativa es un mecanismo operativo básico con el que se expresa el principio de legalidad, por lo tanto, son las normas las que dicen lo que la Administración puede y debe hacer en cada caso, es decir, lo que la norma jurídica hace en este caso es definir la potestad, atribuir la Potestad a la Administración, y definir los límites de la misma.

---

<sup>3</sup>CARRILLO FLORES, Antonio. La justicia Federal y la Administración Pública, Editorial Porrúa, segunda edición, México 1973. pág.10

## Caracteres

1.- Las potestades administrativas son intransmisibles, inalienables e irrenunciables, ya que, el titular de la potestad puede ejercitarla o no, pero no puede transferirla.

2.- Las potestades no son susceptibles de modificación por su titular, es decir, que no son susceptibles de modificación por su titular de ninguna forma.

3.- Las potestades son imprescriptibles, es decir, pueden ser ejercidas indefinidamente mientras que su reconocimiento no desaparezca del ordenamiento jurídico.

4.- Las potestades son inagotables, es decir, que no se agotan con su cumplimiento, sino que con su cumplimiento se van confirmando en vez de irse consumiendo.

## Potestades administrativas como potestades-función

Las potestades administrativas pertenecen en su inmensa mayoría a la especie llamada potestad-función, es decir, aquellas potestades que deben ser ejercitadas en interés ajeno al propio y egoísta del titular.

Las potestades administrativas deben ejercitarse en función del interés público, que no es el interés propio del aparato administrativo, sino, el interés de la comunidad.

Esto tiene como consecuencias:

- Negativamente: que las potestades administrativas no pueden ejercitarse si no es en servicio del interés de la comunidad.

- Positivamente: que la Administración está obligada al ejercicio de sus potestades cuando el interés público lo exija.

Clases de potestades: regladas y discrecionales

La potestad reglada constriñe a la Administración a la constatación del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y a aplicar la consecuencia que también ha previsto la ley, aunque ello no quiere decir que desaparezca por completo la interpretación administrativa que ineludiblemente puede conllevar determinadas valoraciones. En la potestad discrecional, la Administración goza de un margen más amplio de apreciación, que le permite optar entre diferentes alternativas, todas ellas igualmente legítimas.

El Control del ejercicio de la potestad discrecional

Esta no se produce al margen del Derecho, por lo que no estamos ante una facultad extralegal.

Al margen de la ley no hay discrecionalidad, ya que, éste existe, justamente, en virtud de la ley y sólo en la medida en que ésta lo haya dispuesto.

Por lo tanto, el ejercicio de la potestad discrecional debe someterse al control de:

a) Elementos reglados

Ya que en todo acto administrativo concurren unos elementos reglados mínimos, que pueden concretarse en los siguientes: la competencia para actuar con la potestad, es decir, se observa si el órgano que ha ejercido la potestad tenía o no la competencia para ejercerla, y el procedimiento, ya que, siempre hay reglas procedimentales que se pueden regular.

#### b) Hechos determinantes

Quiere decir que siempre está al alcance de los órganos Jurisdiccionales verificar objetivamente la existencia del supuesto de hecho que legitima el ejercicio de la potestad discrecional.

#### c) Principios Generales del Derecho

El ejercicio de una potestad discrecional propiamente dicha no exime a la Administración de observar los Principios Generales del Derecho a los que todos los poderes públicos se hallan sometidos, como son, entre otros, el principio de igualdad, de proporcionalidad, de seguridad jurídica, de interdicción de la arbitrariedad.

Este último principio, es el más importante, ya que, exige que los actos administrativos en que se ejerzan potestades discrecionales se encuentren motivados.

### **4.1.3. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS**

La Resolución administrativa es “el acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la

autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas.”<sup>4</sup>

La resolución administrativa consiste en una orden escrita dictada por el jefe de un servicio público que tiene carácter general, obligatorio y permanente, y se refiere al ámbito de competencia del servicio.

Las resoluciones se “dictan para cumplir las funciones que la ley encomienda a cada servicio público. En cuanto a su ámbito material, la resolución alcanza a todo aquello que complementa, desarrolle o detalle a la ley en la esfera de competencia del servicio público.

En cuanto al territorio, las resoluciones pueden tener alcance nacional o local, tratándose de servicios descentralizados”<sup>5</sup>.

Las resoluciones tienen un enorme impacto en la actividad económica y social, pues tienen un grado de flexibilidad, oportunidad e información que la ley no puede tener, y en ese sentido la complementan.

Las Resoluciones Administrativas son una orden escrita dictada por el jefe de un servicio público.

Las resoluciones pueden ser de carácter:

General,

Obligatorio; y,

---

<sup>4</sup>[www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=803](http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=803)

<sup>5</sup>[www.resolucionleyacuervo.blogspot.com/2008/04/que-es-resolucion.html](http://www.resolucionleyacuervo.blogspot.com/2008/04/que-es-resolucion.html)

Administrativo permanente.

Se refieren entonces las resoluciones administrativas al ámbito de competencia del servicio.

Las resoluciones tienen como características:

Se dictan para cumplir las funciones que la ley encomienda a cada servicio público.

Alcanza a todo aquello que complementa, desarrolla o detalla a la ley en la esfera de competencia del servicio público.

Pueden tener alcance nacional o local, tratándose de servicios descentralizados.

Se puede definir a la motivación de las resoluciones que radica en el deber que poseen los poderes públicos de justificar, explicar o expresar en forma razonable sus decisiones acerca de un determinado acto o resolución administrativa. Siendo el Estado un “poder funcional”, dicha motivación se da en razón de la naturaleza humana de los administrados, siendo una suerte de “compensación” que se da a éstos respecto del enorme poder que tiene el Estado. La falta de motivación de la resolución administrativa, cuando ésta es exigible, no la hace arbitraria, ya que la motivación es simplemente la expresión de las razones que las justifican. La motivación constituye la expresión del conjunto de razones justificativas de la resolución, pero no se identifica con ellas. Por ello, la ausencia de motivación no es un hecho invalidante de un acto

o resolución, sino sólo cuando genera indefensión al administrado, se procede a su anulación.

Las resoluciones administrativas se fundamentan en varios puntos; principalmente, “en principios de orden constitucional, tales como el de legalidad, el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, o el de tutela judicial efectiva. También tienen como fundamento a los principios generales del Derecho, como el de seguridad jurídica por ejemplo, que debe imperar siempre, tanto ex ante como ex post en las relaciones entre Administración y administrados”<sup>6</sup>.

Con esta situación pretendo demostrar que la resolución administrativa es potestad única y exclusiva de los funcionarios públicos que tienen entre sus funciones hacerlo, y no de aquellos funcionarios que son llamados para otras potestades y que son absolutamente diferentes a las de un proceso administrativo.

La resolución administrativa consiste en una orden escrita dictada por el jefe de un servicio público que tiene carácter general, obligatorio y permanente, y se refiere al ámbito de competencia del servicio.

Las resoluciones se dictan para cumplir las funciones que la ley encomienda a cada servicio público.

---

<sup>6</sup>[www.slideshare.net/adrianracines/acto-administrativo-y-normativo-resoluciones-administrativas-y-hecho-administrativo](http://www.slideshare.net/adrianracines/acto-administrativo-y-normativo-resoluciones-administrativas-y-hecho-administrativo)



En cuanto a su ámbito material, la resolución alcanza a todo aquello que complementa, desarrolla o detalla a la ley en la esfera de competencia del servicio público.

En cuanto al territorio, las resoluciones pueden tener alcance nacional o local, tratándose de servicios descentralizados<sup>7</sup>.

Las resoluciones tienen un enorme impacto en la actividad económica y social, pues tienen un grado de flexibilidad, oportunidad e información que la ley no puede tener, y en ese sentido la complementan.

---

<sup>7</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Resoluci%C3%B3n\\_administrativa](http://es.wikipedia.org/wiki/Resoluci%C3%B3n_administrativa)

## **4.2. MARCO DOCTRINARIO**

### **4.2.1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

Derecho administrativo es aquella rama del Derecho público que se encarga de estudiar la organización y funciones de las instituciones del Estado, en especial, aquellas relativas al poder ejecutivo.

Tradicionalmente, se ha entendido que administración es una subsunción del Gobierno encargada del buen funcionamiento de los servicios públicos encargados de mantener el orden público y la seguridad jurídica y de entregar a la población diversas labores de diversa índole (económicas, educativas, de bienestar, etc.).

En la forma<sup>8</sup> más simple, se ha dicho que el derecho administrativo es "el derecho relativo a la administración", expresión esta que nos da un concepto cabal de materia. Este concepto se desprende del hecho de que la actividad administrativa (pública) engendra necesariamente relaciones entre ellas y los administradores; relaciones que requieren normas jurídicas para ser ordenadas y eficaces. Estas normas constituyen lo que se llama Derecho Administrativo.

El derecho administrativo es la rama del derecho que se encarga de la regulación de la administración pública. Se trata, por lo tanto, del ordenamiento

---

<sup>8</sup><http://www.monografias.com/trabajos96/administrativo-derecho/administrativo-derecho.shtml#ixzz3A6MSh7YO>

jurídico respecto a su organización, sus servicios y sus relaciones con los ciudadanos.

Para comprender la relevancia que tiene el estudio del derecho administrativo en la administración pública es importante empezar por comprender su significado, así pues el derecho administrativo es la parte del ordenamiento jurídico, que regula la Administración Pública, su organización y sus servicios, así como sus relaciones con los ciudadanos estudia toda actividad de índole administrativa sea del órgano administrativo, judicial o legislativo y personas no estatales en cuanto ejercen poderes públicos y no se refiere principalmente a los servicios públicos como tales, sino que abarca toda la función administrativa (responsabilidad administrativa, dominio público, protección al consumidor, licitación pública, etc).

El derecho administrativo está caracterizado por ser:

Contralor: A partir de la reforma de 1994 se han creado órganos que sólo tienen funciones de control, tales como la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo, etc. Otros organismos ejercen funciones de control, por delegación del poder estatal; estos organismos tienen poder de policía, que es una función administrativa.

Común: Es un derecho que, al igual que el derecho civil, es común a todas las actividades (municipales, tributarias, etc.) y sus principios son aplicables a todas esas materias.

**Autónomo:** Es una rama autónoma del Derecho, tiene sus propios principios generales, se autoabastece; es decir es un sistema jurídico autónomo paralelo al derecho privado.

**Local:** Es un derecho de naturaleza local porque tiene que ver con la organización política en nuestro país; es decir que habrá un derecho administrativo provincial y un derecho administrativo nacional. Así, cumpliendo con lo dispuesto cada provincia dicta sus propias normas administrativas<sup>9</sup>.

**Exorbitante:** Excede la órbita del derecho privado, porque donde hay una organización estatal hay derecho administrativo<sup>10</sup>.

Frente a estos conceptos y definiciones, se puede considerar la presencia del Derecho Administrativo en el Ecuador desde épocas anteriores a la existencia misma de la República, en donde surgieron las normas del Estado y las instituciones públicas, porque el derecho administrativo nace justamente del derecho público y funciona con normas propias; se debe señalar que éste ha ido evolucionando con el fin de adaptarse a las necesidades de los ciudadanos, he ahí la existencia de varias constituciones en la historia republicana del Ecuador, en donde se ha ido implementando normas y creado instituciones públicas para la administración y control del quehacer público, inicialmente se contaba con leyes que regulaban el manejo de la hacienda, pasando por las que regulan la administración financiera, los presupuestos, el servicio civil y carrera administrativa, homologación de sueldos y el sistema de contratación

---

<sup>9</sup> <http://www.monografias.com/trabajos4/deradmi/deradmi.shtml#ixzz3A6PpFaol>

<sup>10</sup> <http://es.wikipedia.org>

pública ecuatoriana, estableciéndose además las autoridades que velarían por el quehacer administrativo, entre ellos: intendentes, gobernadores, jefes políticos municipales y parroquiales, entre otros; como mencionaba en un inicio el derecho administrativo evoluciona de acuerdo a los cambios que la sociedad va experimentando y a medida que se crean más leyes, se incrementa la necesidad de crear aún más para el ordenamiento social.

Las fuentes positivas del Derecho Administrativo constituyen el ordenamiento jurídico vigente, establecido por los poderes del Estado, y de acuerdo a su jerarquía son:

**La Constitución Política del Estado.-** Que es la máxima ley que rige la administración del Estado ecuatoriano, traza directivas generales sobre la organización y funcionamiento del Estado, señala los principales órganos, funcionarios y agentes de la Administración, fija sus atribuciones y limita el campo de acción, determina los organismos de control de los recursos públicos y establece la administración seccional entre otras funciones.

**Las Leyes Administrativas.-** que son aquellas normas jurídicas subordinadas a la Constitución Política, dictadas por el Legislativo, tienen que ver con la creación, organización, funcionamiento, supresión y control de los servicios públicos, con el régimen de personal o recursos humanos, con el régimen administrativo, con la competencia, la responsabilidad, remuneraciones, bienes y control jurídico de la administración

Como por ejemplo: La ley de servicio civil y carrera administrativa, la ley de Administración Financiera y Control, la ley de Régimen Administrativo, la ley de Remuneraciones de los servidores públicos, la ley de licitaciones y Concurso de Ofertas, la ley de servicios personales por contrato, la ley de Modernización del Estado, etc.

**El Código Civil.-** Nuestro Código Civil en su artículo 1, nos da el concepto de Ley, diciendo que “es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita en la ley de leyes, es decir, en la Constitución Política del Estado, manda, prohíbe o permite. De acuerdo con esta definición general y por analogía, las leyes administrativas son: impositivas, prohibitivas y permisivas.

**Leyes impositivas.-** Son aquellas que el Estado impone al ciudadano ecuatoriano de una manera obligatoria. Así el Derecho Administrativo, manda por ejemplo, a prestar caución a favor del Fisco, a los funcionarios y empleados del sector público, encargados de la recepción, control, custodia e inversión de los fondos públicos, ley, que en un 90 por ciento es incumplida por los funcionarios públicos ecuatorianos, que lo utilizan para el enriquecimiento ilícito.

**Leyes prohibitivas.-** Son aquellas que prohíben determinados actos, que atentan contra el orden público, la moral y las buenas costumbres. Así el Código de Ética o de la hipocresía, dictado por los Honorables y en particular, el Derecho Administrativo, prohíbe recibir coimas, el peculado o el soborno de los funcionarios públicos, muy común en nuestro medio, como por ejemplo, el

tráfico de influencias en el manejo de partidas extra-presupuestarias, que se viene propiciado desde el Gobierno Central, Seccional y desde la actuación de los mercaderes de la esperanza del pueblo, incrustados en el Congreso Nacional.

**Leyes permisivas.-** Son aquellas, que no ordenan ni prohíben hacer algo, sino que simplemente conceden facultades para que las personas ejecuten determinados actos, como por ejemplo, el derecho de la libre asociación para formar empresas, que en el Ecuador esta disfrazada con el nombre de Fundaciones, Partidos Políticos, ONG, Corporaciones” sin fines de lucro” y otras que manejan fondos públicos y privados sin rendir cuentas a nadie<sup>11</sup>.

Ahora bien, la principal fuente del derecho administrativo es la Constitución, que según la doctrina y la práctica tiene dos partes principales, la dogmática y la orgánica, la primera señala las libertades públicas y los derechos fundamentales mientras que la segunda señala la estructura política del Estado y establece las funciones y los órganos con sus atribuciones y deberes, sin embargo la Constitución de 2008, contiene una tercera parte principal que es la supremacía, sobre la cual el artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador señala:

“La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán

---

<sup>11</sup><http://inesguerrero.wordpress.com/fuentes-del-derecho-administrativo/>

mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”<sup>12</sup>.

La no existencia de una norma suprema que regule a la sociedad y a las instancias públicas, generaría una anarquía normativa y social, en donde no se garantizaría los derechos y las libertades de la ciudadanía, precisamente para eso la figura de la supremacía, toma mayor impacto e importancia en nuestra constitución y nadie ni nada está por encima de ella.

Otras fuentes del derecho administrativo constituyen las normas legales, que le siguen en orden jerárquico a la Constitución, es decir las que regulan la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la misma, el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales y la organización y competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, éstas pueden ser orgánicas y ordinarias, las leyes orgánicas necesitan ser aprobadas por una mayoría absoluta mientras que para las ordinarias basta una mayoría simple para su aprobación, esto debido a que las leyes orgánicas prevalecen sobre las ordinarias.

#### **4.2.2. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

En Ecuador a raíz de la promulgación de la Constitución 2008 se creó una nueva unidad territorial llamada Regiones.

---

<sup>12</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 424.



Según el Art. 242 el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnica culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales”<sup>13</sup>

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

Ecuador está dividido en 7 regiones autónomas, 2 Distritos Metropolitanos Autónomos y un Régimen Especial (Galápagos). Se considera región a la unión de 2 provincias. Cada una tiene un Gobernador Regional y un Concejo Regional (elegidos por votación popular) conformado por todos los alcaldes de la provincia (o un concejal delegado) estas son las autoridades ejecutivas y legislativas de la provincia, generan y ejecutan políticas públicas así como ordenanzas regionales en su ámbito territorial.

Según el Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización (COOTAD) estas regiones deberán conformarse por ley en el plazo máximo de 8 años por iniciativa de los Gobiernos Provinciales y aprobadas en Consulta Popular.

Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

---

<sup>13</sup>Constitución de la República del Ecuador. Capítulo II. Organización del Territorio

En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Según el COOTAD en el Art.28 reza: “Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales”<sup>14</sup>.

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

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.

La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.

---

<sup>14</sup>Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Título III. Gobiernos Autónomos Descentralizados. Pág. 23

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

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

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

Según el Art. 15.- Conformación.- Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.<sup>15</sup>

La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley de

---

<sup>15</sup>Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Capítulo I. Regiones. Pág. 18

regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional.

La Asamblea Nacional aprobará en un plazo máximo de ciento veinte días el proyecto de ley, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado. Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.<sup>16</sup>

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

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

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

El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos

---

<sup>16</sup>Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Capítulo I. Regiones. Proceso de Conformación de Regiones. Literal b) Proyecto de Ley. Pág. 18

propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá. Las reformas al estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido y requerirán de dictamen favorable de la Corte Constitucional.

Según el Art. 74 Conformación.- El Cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano.<sup>17</sup>

Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.

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

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

Según el Art. 248 de la Constitución de la República del Ecuador. Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Título IV Regímenes Especiales. Sección Primera. Pág. 54

<sup>18</sup> Constitución de la República del Ecuador. Capítulo II. Organización Territorial.

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

El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del sumakkawsay.<sup>19</sup>

#### **4.2.3. LA AUTONOMÍA**

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

Para Leo Rowe, autonomía “...es el poder de la municipalidad para determinar su política local, en todas las materias de carácter propiamente local, sin intervención de una autoridad extraña, ya sea del Estado o de una de sus divisiones; también entraña el poder para determinar los medios y métodos que

---

<sup>19</sup>Constitución de la República del Ecuador. Capítulo II. Organización Territorial. Art. 250.

deben aplicarse en las funciones de carácter más general o del Estado que éste haya delegado en manos de la municipalidad; sujetas aquellas siempre a las facultades de fiscalización del Estado, el cual, en interés del mismo, en general puede exigir un tipo mínimo de eficacia”<sup>20</sup>

El destacado tratadista austriaco, Hans Kelsen, sostiene que “... en el ámbito de la administración hay normas locales definitivas, cuyo contenido no puede ser determinado por ninguna norma central... Si esta alcanza un amplio grado de desarrollo, extendiéndose a determinadas competencias, de modo que resulte un orden parcial –compuesto por una multiplicidad de normas- puede hablarse de comunidades administrativas locales dentro de la comunidad jurídica estatal. Tal es el carácter de los cuerpos llamados autónomos.”<sup>21</sup>

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

#### **4.2.4. DESCENTRALIZACIÓN**

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

---

<sup>20</sup>GIULIANO, Diego. Derecho Municipal: Autonomía y Regionalización Asociativa, 1ra. Ed. Buenos Aires, Ediar, 2005, pp. 46 y 47

<sup>21</sup> KELSEN. Hans. Teoría General del Estado, México, Coyoacán, S. A., 2005, pp.237 y 238

definió Maurice Hauriou “...la centralización es la fuerza propia del gobierno del Estado y la descentralización es la fuerza por la cual, la nación reacciona contra el gobierno del Estado”<sup>22</sup>.

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

Existen dos teorías y experiencias en cuanto a la concepción del Estado descentralizado.

La primera, presente en la mayoría de países latinoamericanos y del Caribe, que fija competencias y atribuciones del Estado Central y luego las de los gobiernos subnacionales.

La segunda, presente en la Constitución de 1998 y en los países de mayor desarrollo, consiste en que los niveles de gobierno más pequeños del Estado, pueden y deben llevar a cabo gran parte de las competencias y funciones públicas en forma libre, pero que al Gobierno Central le corresponden algunas de éstas en forma exclusiva, tales como la defensa, relaciones exteriores, etc. El segundo modelo corresponde a una realidad pública más descentralizada y abierta que la primera.

El modelo ecuatoriano de descentralización optativa no funcionó por diversas razones, por tanto debió ser modificado. En ese sentido es interesante la

---

<sup>22</sup>HERNÁNDEZ, Antonio María Derecho Municipal, Volumen I, Teoría General, 2da Ed., Desalma, 1997 p. 348



fijación de un mínimo de competencias exclusivas para todos los niveles de gobierno como consta de la nueva Constitución, de manera que evite interferencias entre si y deje a la ley la definición de las competencias concurrentes. Sin embargo, la lista de competencias exclusivas definidas a favor del Estado Central, (entiéndase Gobierno Central) es excesiva, muy amplia y abarca competencias que han sido asumidas por gobiernos locales como el registro civil, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, entre otras.

La norma contenida en el Art. 260 de la Constitución es una más de las muchas incoherencias, pues, resulta imposible considerar que el ejercicio de competencias exclusivas, no excluya el ejercicio concurrente. La exclusividad constituye un “privilegio de que gozan personas individuales o colectivas para hacer lo prohibido a la generalidad.”<sup>23</sup>

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

Por tanto su alcance debe entenderse como la posibilidad de que los gobiernos autónomos descentralizados se limiten a “colaborar y complementar” las acciones del Estado Central, o entre si, como ocurría por ejemplo cuando las municipalidades entregaban combustible, vehículos o armas a la Policía Nacional para que ellas cumplan su responsabilidad sobre la seguridad pública, pero la titularidad de las competencias en materia de seguridad no se trasladaron en momento alguno a las municipalidades.

---

<sup>23</sup>CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Tomo III, Buenos Aires, 21 Edición, 1989, p. 623.

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

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

- a) planificación, regulación y control del tránsito y transporte público dentro del territorio cantonal;
- b) planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo;
- c) delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas;
- d) preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas;
- e) regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras, entre otras<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Constitución de la República del Ecuador. Capítulo Cuarto. Régimen de Competencias.

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

Entre las competencias exclusivas de las municipalidades están: la prestación o materialización de servicios públicos de saneamiento y agua potable, solo en forma directa, es decir, a través de sus entidades; casos en los cuales queda vetada la posibilidad de prestación indirecta a través del sector privado, según se desprende del segundo inciso del Art. 318.

En relación con lo cual, la vigésimo sexta disposición transitoria prevé que en el plazo de trescientos sesenta días las delegaciones de esos servicios serán auditadas y deja al Estado la definición sobre renegociación o la terminación de los contratos celebrados con empresas privadas. Si se produjera la terminación anticipada de los contratos, deberán acordar la correspondiente indemnización o la empresa podrá demandar al Estado.

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

La ley definirá el Sistema Nacional de Competencias que contará, además, con un organismo técnico que regulará el procedimiento y plazo para la

transferencia de las competencias exclusivas y las adicionales, regulará la gestión de las competencias concurrentes y resolverá en sede administrativa los conflictos de competencias entre los niveles de gobierno, sin perjuicio de la accionante la Corte Constitucional.

### **4.3. MARCO JURÍDICO**

#### **4.3.1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA**

En la Constitución encontramos la siguiente normativa referente a la organización territorial:

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

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”<sup>25</sup>.

“El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”<sup>26</sup>.

“Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el

---

<sup>25</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 238

<sup>26</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 239

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”<sup>27</sup>.

“La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”<sup>28</sup>.

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

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales”<sup>29</sup>.

“Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración.

Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley”<sup>30</sup>.

“Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones

---

<sup>27</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 240

<sup>28</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 241

<sup>29</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 242

<sup>30</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 243

autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones”<sup>31</sup>.

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

La Asamblea Nacional aprobará en un plazo máximo de ciento veinte días el proyecto de ley, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado.

Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

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

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

---

<sup>31</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 244

Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes”<sup>32</sup>.

“El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá. Las reformas al estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido y requerirán de dictamen favorable de la Corte Constitucional”<sup>33</sup>.

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

Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.

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

---

<sup>32</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 245

<sup>33</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 246



El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones”<sup>34</sup>.

“Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación”<sup>35</sup>.

“Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos”<sup>36</sup>.

“El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta.

Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del sumakkawsay”<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 247

<sup>35</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 248

<sup>36</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 249

<sup>37</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 250

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

Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea”<sup>38</sup>.

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

La prefecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será remplazado por la persona que ejerza la viceprefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto”<sup>39</sup>.

“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

---

<sup>38</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 251

<sup>39</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 252

concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley”<sup>40</sup>.

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

Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado”<sup>41</sup>.

“Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley”<sup>42</sup>.

“Quienes ejerzan la gobernación territorial y las alcaldías metropolitanas, serán miembros de un gabinete territorial de consulta que será convocado por la Presidencia de la República de manera periódica”<sup>43</sup>.

“En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.

---

<sup>40</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 253

<sup>41</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 254

<sup>42</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 255

<sup>43</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 256

Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos.

Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones”<sup>44</sup>.

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

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

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

---

<sup>44</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 257

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

Las personas residentes permanentes afectadas por la limitación de los derechos tendrán acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables<sup>45</sup>.

“Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía<sup>46</sup>.”

“El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno<sup>47</sup>.”

El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

1. La defensa nacional, protección interna y orden público.
2. Las relaciones internacionales.
3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.

---

<sup>45</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 258

<sup>46</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 259

<sup>47</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 260

4. La planificación nacional.
5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.
7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
8. El manejo de desastres naturales.
9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.
10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.
11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
12. El control y administración de las empresas públicas nacionales<sup>48</sup>.

“Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.

---

<sup>48</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 261

2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
7. Fomentar las actividades productivas regionales.
8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales”<sup>49</sup>.

“Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:

---

<sup>49</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 262

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales<sup>50</sup>.

Creo que las ocho competencias exclusivas que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales se cumpliera su siempre y cuando tengan recursos económicos y sus presupuestos sean un poco más elevados, en Loja por ejemplo el presupuesto del GAD Provincial llega a la suma de 27

---

<sup>50</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 263



millones de dólares en el año 2014, los cuales el 75% se destinan a gasto corriente quedando más o menos 8 millones de dólares de remanente que es una suma pobre para todo lo que tiene pendiente la institución provincial, de ahí que sería bueno que el presupuesto se eleve para los próximos años para que en base a estas premisas se cumplan las metas establecidas en la Constitución de la República del Ecuador que es el buen vivir para todos los ecuatorianos.

“Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

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

6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales”<sup>51</sup>.

“El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades”<sup>52</sup>.

En mi opinión personal creo que los municipios a parte de las rentas que obtienen del presupuesto general del estado tienen muchas más opciones de subir sus presupuestos ya que ellos tienen muchas más empresas públicas que los consejos provinciales, empresas tales como alcantarillado, agua potable, recolección de basura y muchas más. De ahí que los GADS municipales tienen más recursos que los mismos GADS provinciales, es el caso de Loja que el GAD municipal tiene un presupuesto anual de 42 millones frente a los 27 del GAD provincial de Loja y el cumplimiento de sus competencias se dan sin ningún problema. Los GADS municipales mantienen sus empresas con miras rentables mientras que los GADS provinciales su rentabilidad es social, es decir de beneficio social.

“Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.

---

<sup>51</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 264

<sup>52</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 265

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales”<sup>53</sup>.

Como el Municipio de Quito es el único en el Ecuador que se maneja con esta clase de régimen y por ser capital del Ecuador y ser la cabeza administrativa, política y financiera del Ecuador no tienen ninguna clase de problemas en cumplir con sus metas en cuanto a sus competencias.

“Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.
3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.

---

<sup>53</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 266

6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.

7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones”<sup>54</sup>.

Los gobiernos parroquiales tienen mucha más facilidad para cumplir sus competencias ya que ellas se apoyan en los GADS tanto municipales como provinciales, así que no es difícil cumplir las competencias y funciones que la constitución les otorga.

“La ley determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal y subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención”<sup>55</sup>.

“El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones:

---

<sup>54</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 267

<sup>55</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 268

1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias.

2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado.

3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias.

4. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.

5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional”<sup>56</sup>.

“Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad”<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 269

<sup>57</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 270

Creo que en esta disposición no se debería citar a los GADS provinciales y parroquiales ya que ellos no poseen empresas dentro de su estructura administrativa como para vender servicios y las pocas que tienen solo tienen la rentabilidad social que es para lo que las crean, cosa que no sucede con los GADS municipales ya que ellos manejan todo lo concerniente a agua potable alcantarillado, etc.

“Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados”<sup>58</sup>.

“La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:

1. Tamaño y densidad de la población.
2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.

---

<sup>58</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 271

3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado”<sup>59</sup>.

Si hablamos de necesidades básicas insatisfechas creo que la mayoría de GADS necesitarían el doble de su presupuesto actual para desenvolverse bien con sus competencias.

“Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.

En la práctica esto no sucede ya que con la nueva normativa constitucional y bajo los preceptos del sistema nacional de competencias debería ser así, pero hay transferencia de competencias sin recursos, ahondando más la crisis de las instituciones receptoras de competencias.

Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente.

---

<sup>59</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 272



Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados”<sup>60</sup>.

“Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley”<sup>61</sup>.

Las normas constitucionales que he hecho referencia son de tipo orgánicas, es decir, regulan en forma expresa la organización del territorio nacional, comentar las mismas sería repetir su disposición, pues son de carácter orgánico y como tales deben cumplirse sin ninguna interpretación.

#### **4.3.2. ANÁLISIS DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN RESPECTO DE LA PROBLEMÁTICA**

El Tribunal Constitucional del Ecuador ha definido a la autonomía municipal, como la “...potestad que estos organismos ostentan para poder auto normar su gestión y ejercer sus competencias sin subordinación al poder central, tanto desde el punto de vista financiero cuando del administrativo, dentro del marco de la Constitución y de la Ley.”<sup>62</sup>

La Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito hace la siguiente definición de plena autonomía municipal:

---

<sup>60</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 273

<sup>61</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 274

<sup>62</sup> Considerando Quinto de la Resolución del Tribunal Constitucional No. 0198-05-RA, publicada en el Registro Oficial No. 316 del 19 de julio del 2006. p.9.

“...significa un grado completo de actividad pública en la circunscripción territorial asignada al respectivo cantón... se relaciona a las generales atribuciones de estos gobiernos seccionales para legislarse por sí mismos; para administrarse por sí mismos y para financiarse por sí mismos en función de su propia realidad.”<sup>63</sup>

Por su parte la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, señala:

“...la norma constitucional confiere plena autonomía a los gobiernos provinciales y cantonales; es decir que las entidades municipales gozan de este atributo con amplitud, lo que les faculta expedir normas jurídicas denominadas ordenanzas.”<sup>64</sup> En el Art. 230 de la Carta Fundamental se dispone que la ley “...cuidará de la eficaz aplicación de los principios de autonomía...” Este mandato constitucional dispone que el marco legal deba tomar muy en cuenta el alcance y significado del concepto de autonomía.

Se puede definir a la autonomía municipal como la institución jurídica reconocida constitucionalmente para el ejercicio de las potestades otorgadas a las municipalidades para legislarse por sí mismos, administrarse por sí mismos y financiarse por sí mismos en función de su propia realidad e intereses

---

<sup>63</sup>Sentencia dictada en el juicio No. 446-2006-NA del 29 de abril del 2008, que confirma la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo ya referida.

<sup>64</sup>Considerando Séptimo de la Sentencia del 17 de marzo del 2006 que declaró la nulidad de la Resolución No. SENRES-2004-000216 del 30 de diciembre del 2004, dictada en el juicio No. 12593-NR propuesto por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas contra la Secretaría Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público.

locales, sin subordinación a ninguna función o autoridad extraña la municipalidad.

El Art. 228 de la Constitución de 1998 reconocía a los consejos provinciales y concejos municipales, “plena autonomía”.

La Constitución del 2008 sustituyó el principio de plena autonomía, por el de autonomía política, administrativa y financiera (Art. 239)

Lo novedoso se desprende de la regla constitucional contenida en el segundo inciso del Art. 229 de la Constitución de Montecristi al remitir a la ley la definición de un órgano rector en materia de recursos humanos y remuneraciones (léase SENRES) para todo el sector público y la regulación del ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneraciones y cesación de funciones de sus servidores.

Dado que el primer inciso del citado artículo define (correctamente a mi juicio) que servidores públicos son todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público, queda claro que el órgano rector definido por la ley fijará las remuneraciones de acaldes y de todos los funcionarios, empleados y trabajadores municipales; de lo cual se derivarán las dietas de los concejales.

Las disposiciones contenidas en el Art. 16 numeral 10 y en el 174 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, devendrían en inconstitucionales puesto que serían contrarias a la regla constitucional que comento.

Existe una evidente contradicción entre el principio de autonomía administrativa (Art. 239) y la regla que atribuye a un órgano rector la potestad para fijar las remuneraciones de los dignatarios, funcionarios, empleados y trabajadores de todo el sector público entre el que se encuentran los gobiernos seccionales autónomos (Art. 229); pero es fácil advertir que la intensión del poder político es reconocer al órgano rector de los recursos humanos y remuneraciones, la potestad para interferir en la administración municipal, puesto que de un grado completo de autonomía de la que gozaban los consejos provinciales y concejos municipales, pasaron a una autonomía restringida o limitada.

Se denomina autonomía a la capacidad de una persona o cosa para ejercer independencia de otra persona o cosa, pudiendo por ejemplo tomar decisiones propias, funcionar sin necesidad de otro aparato, entre otros. La autonomía, como decimos, puede ser la capacidad tanto de una persona (ya sea física o jurídica, es decir, en el caso de empresas o por ejemplo ciudades, departamentos o territorios específicos dentro de un territorio mayor como el nacional) o de una cosa, como aparatos electrónicos.

En el COOTAD encontramos las normas legales que rigen al Vice prefecto o Vice prefecta, esto es en la Sección Cuarta, a partir del Art. 51, veamos:

“Viceprefecto o viceprefecta.- El viceprefecto o viceprefecta es la segunda autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado provincial, elegido por votación popular en binomio con el prefecto o prefecta. En tal calidad intervendrá con voz y voto en las sesiones del consejo y subrogará al prefecto o prefecta en los casos expresamente señalados en la ley. Estará sujeto a las

mismas normas que rigen los deberes, derechos, obligaciones y funciones del o la prefecta; su trabajo será a tiempo completo y no podrá desempeñar otra función, con excepción de la cátedra universitaria. Como parte del consejo provincial, asumirá a plenitud las funciones de consejero o consejera<sup>65</sup>.

En el artículo anterior se sostiene que el Viceprefecto debe tener los mismos derechos, deberes y atribuciones del Prefecto, entonces estamos frente a dos autoridades dentro de un Gobierno Provincial, ¿qué sucedería si las dos autoridades emiten disposiciones contradictorias?, la ley estipula que tienen las mismas obligaciones, entonces podrían en algún momento encontrarse ante la contradicción de sus resoluciones o actos administrativos dictados en sentido contradictorio.

Lo que el COOTAD quiso decir, y se viene cumpliendo es que, cuando esté en funciones el Vice prefecto en calidad de Prefecto, encargado, tendrá las mismas obligaciones, deberes y derechos, mientras tanto no, porque el propio COOTAD sostiene sus atribuciones, véase:

Sus atribuciones son las siguientes:

Atribuciones.- Son atribuciones del vice prefecto o vice prefecta:

1. Subrogar al prefecto o prefecta, en caso de ausencia temporal mayor a tres días, durante el tiempo que dure la misma. En caso de ausencia definitiva, el o la viceprefecta asumirá hasta terminar el período. La autoridad remplazante recibirá la remuneración correspondiente a la primera autoridad del ejecutivo;

---

<sup>65</sup>CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA. Art. 51.

2. Integrar el consejo provincial con derecho a voz y voto;
3. Cumplir las funciones, representaciones y responsabilidades delegadas por el prefecto o prefecta;
4. Las atribuciones propias de los y las consejeras provinciales;
5. Los Viceprefectos o vice prefectas no podrán pronunciarse en su calidad de consejeros o consejeras, sobre la legalidad de los actos o contratos que hayan ejecutado durante sus funciones como ejecutivos. Las resoluciones que adopte el órgano legislativo contraviniendo esta disposición serán nulas; y, Las demás que prevean la ley y las ordenanzas provinciales<sup>66</sup>.

Por lo que siempre seguiré pensando que si no se le da delegaciones y atribuciones permanentes al vice prefecto, este seguirá siendo una figura decorativa dentro de la institución más importante de la provincia.

---

<sup>66</sup>CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA. Art. 52.

## **4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA**

### **4.4.1. EN COLOMBIA**

“Departamentos de la República de Colombia.

Los departamentos son las unidades territoriales de primer nivel en Colombia. El país se divide administrativa y políticamente en 32 departamentos, los cuales son gobernados desde sus respectivas ciudades capitales. Los departamentos forman regiones geográficas, culturales y económicas. De acuerdo con el Artículo 298 de la Constitución Política de Colombia de 1991, es una entidad territorial que goza de autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución y las leyes.

Anteriormente existían las figuras de Comisaría e Intendencia, los cuales agrupaban los llamados Territorio Nacionales que se suponían un nivel político administrativo más bajo de entidad territorial que los departamentos ya configurados. Sin embargo estas fueron elevadas a la categoría de Departamento por medio de la constitución nacional de 1991.

División subdepartamental de Colombia.

Artículo principal: Provincias de Colombia

Provincia es el nombre genérico aplicado a algunas subdivisiones internas de los departamentos (más de carácter histórico que jurídico) conformadas por

agrupaciones municipales, y que reciben las denominaciones de provincias, regiones y subregiones, dependiendo de la entidad a la cual pertenecen. La mayoría de los departamentos colombianos presentan éste tipo de organización territorial”<sup>67</sup>.

Como se puede observar en este país, aunque existen provincias, no existe un Viceprefecto como en nuestro país, por tanto su órgano de gobierno provincial es diferente.

#### **4.4.2. EN VENEZUELA**

“Venezuela es una República federal dividida en 23 Estados, el Distrito Capital (que comprende parte de la ciudad de Caracas) las Dependencias Federales (islas, en su mayoría deshabitadas) y los Territorios Federales, el Estado venezolano reclama el territorio denominado Guayana Esequiba o Zona en Reclamación.

Los Estados federales, son iguales en lo político y poseen las mismas competencias, cada uno tiene un Gobernador (jefe del ejecutivo regional), un Gabinete de Secretarios, un Secretario de Gobierno, un Procurador, un Consejo Legislativo (Parlamento regional que aprueba leyes estatales), un Contralor, Policía, Bandera, Escudo, Himno y una Constitución propia (excepto el Distrito Capital, Dependencias Federales y los Territorios Federales), ya que estos tienen rango federal.

---

<sup>67</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n\\_territorial\\_de\\_Colombia](http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Colombia)



A nivel nacional cada estado está representado en la Asamblea Nacional de acuerdo a su población por un sistema de representación proporcional, y adicionalmente como mínimo cada estado elige 3 diputados.

Los estados se dividen en Municipios, cada estado determina en cuantos municipios se organiza, cada municipio tiene un Alcalde, un Gabinete de Directores, un Contralor, un Procurador, Policía y un Concejo Municipal que emite ordenanzas, mediante Ley Estadal los municipios se pueden asociar en distritos metropolitanos.

Localización de las regiones político-administrativas de Venezuela

En 1969 se promulgó un decreto sobre regionalización por medio del cual se institucionaliza el proceso de desarrollo regional, para lo cual fue indispensable delimitar las regiones administrativas y crear los órganos de planificación, promoción y desarrollo regional.

Las regiones Administrativas originalmente creadas fueron sucesivamente modificadas por su extensión, hasta llegar a la situación actual en que tenemos las siguientes regiones:

- Región Capital: integrada por el Miranda, Vargas y el Distrito Capital.
- Región Central: integrada por los estados Aragua, Carabobo, Cojedes.
- Región centro occidental integrada por los estados de Falcón. Lara, Portuguesa y Yaracuy.
- Región de los andes: integrada por los estados de Mérida. Marinas. Táchira y Trujillo.

- Región de los Llanos: integrada por los estados Guárico, Apure, con excepción del Municipio Páez.
- Región Guayana: integrada por los estados Bolívar, Amazonas y Delta Amacuro.
- Región Insular: integrada por el estado Nueva Esparta y las Dependencias Federales Venezolanas.
- Región Nor-oriental integrada por los estados Anzoátegui, Monagas y Sucre.
- Región Sur Occidental: integrada por el estado Táchira, y el Municipio Páez del estado Apure.
- Región Zuliana: integrada por el estado Zulia.

Las Regiones político-administrativas no forman parte de la división política formal ni forman parte de la estructura administrativa de estados y municipios, pero fueron creadas para estimular desde el gobierno central la planificación, promoción y desarrollo regional, sin afectar la división política de los estados y municipios ni su autonomía y competencias”<sup>68</sup>.

En este país tampoco se ha establecido como gobernante de una provincia o regiones como se denominan en este país a un Viceprefecto, de tal modo, que tampoco podemos conocer sus atribuciones.

---

<sup>68</sup>[http://venezueladivisionpoliticoterritorial.blogspot.com/2012/05/division-politico-territorial-del\\_17.html](http://venezueladivisionpoliticoterritorial.blogspot.com/2012/05/division-politico-territorial-del_17.html)

### **4.4.3. EN PERÚ**

“El territorio peruano ha sido ocupado y organizado a lo largo de la historia de diferentes maneras, con la finalidad de administrar y controlar el espacio y los recursos que en él se encuentran. La forma en que las antiguas civilizaciones prehispánicas organizaron sus territorios fue muy diversa. En la época del Tahuantinsuyo, el espacio se dividió en cuatro suyos, teniendo como centro la ciudad del Cusco; la población se encontraba dispersa y sólo había unos pocos núcleos urbanos. Con la conquista y colonización española se establecieron corregimientos (y luego intendencias). La población fue concentrada en pueblos («reducciones») y la dispersión empezó a reducirse, tendencia que se acentuó durante la etapa republicana.

En el siglo XVIII se crearon las intendencias, distritos que correspondían a los obispados que ya existían, como Ayacucho, Cusco, Lima o Trujillo. En la primera mitad del siglo XIX, con las intendencias convertidas en departamentos, se crearon las juntas departamentales y las provincias, que dieron origen a la configuración actual de la organización territorial.

La división política y administrativa del territorio peruano reconoce cuatro tipos de unidades administrativas: regiones, departamentos, provincias y distritos. Las unidades administrativas más pequeñas son los distritos cuyos municipios tienen competencias y recursos propios, aunque dependen en cierto grado de los municipios provinciales, a los que pertenecen. Los municipios provinciales, cuya máxima autoridad es el alcalde provincial, son el segundo nivel en esta jerarquía; el conjunto de estos municipios conforman cada departamento. En la

actualidad, cada departamento conforma una región -por cuanto cuenta con un gobierno regional, elegido por sus habitantes-. Eventualmente, y siempre siguiendo la voluntad popular, dos o más departamentos podrán unirse para formar una región mayor. La ciudad de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao permanecen independientes, tanto de la región Lima como entre sí mismas”<sup>69</sup>.

Como en los países anteriores, nuestros vecinos países, no existe la figura del Viceprefecto, por tanto, no se puede conocer las atribuciones que tenga esta autoridad en estos países.

---

<sup>69</sup><http://www.enperu.org/peru-informacion-general-organizacion-territorial.html>

## 5. MATERIALES Y MÉTODOS

Siguiendo la metodología proporcionada por la Universidad Nacional de Loja, debo explicar los métodos utilizados para la realización de mi trabajo, aclarando que los métodos son los generales proporcionados por la Investigación Científica.

El método científico, es el instrumento adecuado que permite llegar al conocimiento de los fenómenos que se producen en la naturaleza y en la sociedad mediante la conjugación de la reflexión comprensiva y el contacto directo con la realidad objetiva, es por ello que en este trabajo investigativo me apoyé en el método científico, como el método general del conocimiento, así como también en los siguientes:

El método inductivo, en cambio, me permitió, primero conocer la realidad del problema a investigar partiendo desde lo particular hasta llegar a lo general, en algunos casos. El método deductivo me ha permitido abordar el estudio de los conocimientos generales hasta llegar a la comprensión en lo particular.

El método descriptivo, este método me comprometió a realizar una descripción objetiva de la realidad actual en la que se desarrolla el problema y así demostrar los problemas existentes en nuestra sociedad.

Otro de los métodos utilizados es el analítico, que me permitió estudiar el problema enfocándolo desde el punto de vista social, jurídico, político y económico; y, analizar así sus efectos.

El método materialista histórico, por su naturaleza me permitió conocer el pasado del problema sobre su origen y evolución y así realizar una diferenciación con la realidad en la que actualmente nos desenvolvemos.

Como técnicas de investigación para la recolección de la información utilicé fichas bibliográficas, fichas mnemotécnicas de transcripción y mnemotécnicas de comentario, con la finalidad de recolectar información doctrinaria, así mismo mantuve una agenda de campo para anotar todos los aspectos relevantes que se pudieron establecer durante la investigación y en la recolección de la información o a través de la aplicación de la encuesta.

La encuesta fue aplicada al Prefecto Provincial, Viceprefecto, Alcalde, Presidente de la Junta Parroquial y veintiséis abogados en libre ejercicio profesional, por tratarse de reformas legales; para conocer su criterio y para que me den a conocer su perspectiva sobre la temática a investigar y poder desarrollar con normalidad y absoluta profundidad este trabajo.

Finalmente los resultados de la investigación recopilada durante su desarrollo fueron expuestas en el informe final el cual contiene la recopilación bibliográfica y análisis de los resultados que fueron expresados mediante cuadros estadísticos, culminando este trabajo, realizando la comprobación de los objetivos y la verificación de la hipótesis planteada, para finalizar con la redacción efectuada de las conclusiones, recomendaciones y posteriormente con la elaboración del proyecto de reformas al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

## 6. RESULTADOS

### 6.1. ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS MEDIANTE LA ENCUESTA.

La encuesta fue diseñada tomando en cuenta los objetivos e hipótesis y apliqué a Autoridades de la Provincia de Loja y a profesionales del Derecho en libre ejercicio, quienes aportaron con sus criterios doctos, ya que son conocedores de la temática investigada.

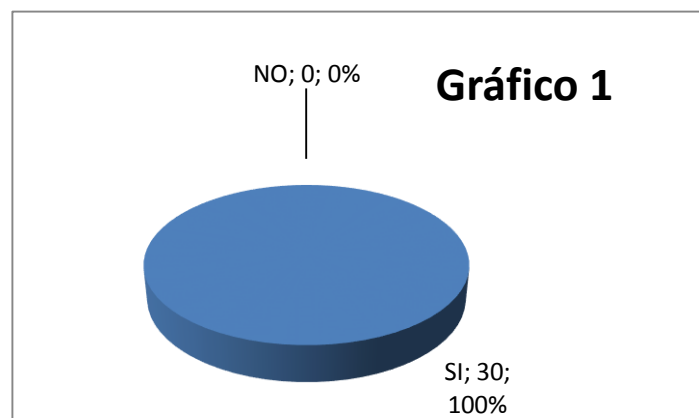
#### PRIMERA PREGUNTA

**¿Conoce sobre las disposiciones legales contenidas en el COOTAD?**

INDICADORES	f	%
SI	30	100%
NO	-	-
TOTAL	30	100%

Autor: Rómulo Ítalo Guamán Aldáz

Fuente: Abogados en libre ejercicio profesional y autoridades provinciales.



#### ANALISIS

Como manifesté en el párrafo anterior, el conocimiento tanto de las autoridades

y de abogados sobre la normativa jurídica, garantiza la confiabilidad de los datos que brinda la investigación.

## INTERPRETACIÓN

La población investigada en su mayoría absoluta (100%) conoce sobre la normativa contenida en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en lo referente a las atribuciones y deberes de el viceprefecto por lo que se garantiza la investigación empírica.

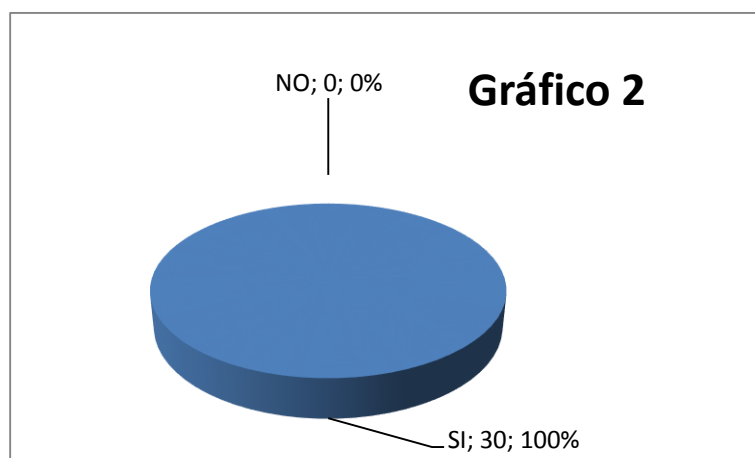
## SEGUNDA PREGUNTA

**¿Cree usted que el COOTAD debe regular en forma adecuada las atribuciones del Vice prefecto?**

INDICADORES	f	%
SI	30	100%
NO	-	-
TOTAL	30	100%

Autor: Rómulo Ítalo Guamán Aldáz

Fuente: Abogados en libre ejercicio profesional y autoridades provinciales.





## **ANÁLISIS**

Evidentemente los encuestados con el criterio que les caracteriza, tienen presente que en el COOTAD, es el cuerpo legal que debe regular las atribuciones de la Vice prefecta o Vice prefecto y no podía ser de otro modo, puesto que la organización territorial en nuestro Estado está regida por este cuerpo legal que debe ser muy claro en su normativa, pues se tratan de normas de derecho público.

## **INTERPRETACIÓN**

La misma población investigada en su mayoría absoluta (100%) cree que se debe regular en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, las atribuciones del Viceprefecto o Viceprefecta.

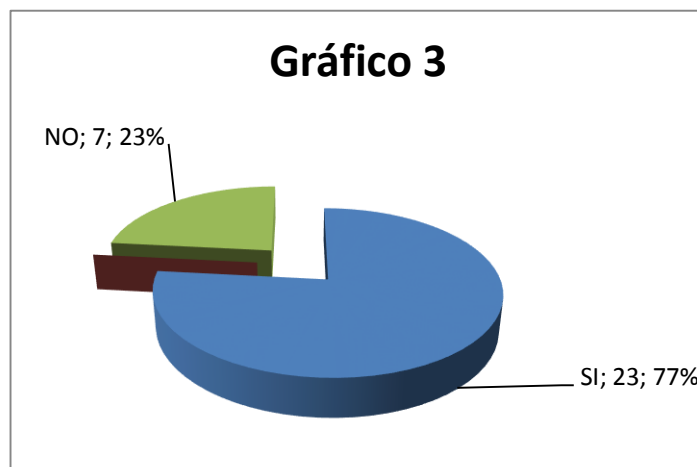
## **TERCERA PREGUNTA**

**¿Considera usted que el Viceprefecto tiene previstas sus atribuciones en forma clara dentro del COOTAD?**

INDICADORES	f	%
SI	23	77%
NO	07	23%
TOTAL	30	100%

Autor: Rómulo Italo Guamán Aldáz

Fuente: Abogados en libre ejercicio profesional y autoridades provinciales.



### **ANÁLISIS**

No comparto con la minoría de mis investigados pues es evidente que el Viceprefecto debe contar con un marco jurídico adecuado, mientras que la mayoría por ser conocedores de la norma jurídica han contestado en forma adecuada.

### **INTERPRETACIÓN**

Se puede evidenciar con claridad que la mayoría de la población investigada, es decir, el 77%, opinan que el Viceprefecto debe tener sus atribuciones bien determinadas en el COOTAD, mientras que el 23% en cambio, opina todo lo contrario, es decir que el Viceprefecto no debería tener sus atribuciones bien determinadas en el COOTAD.

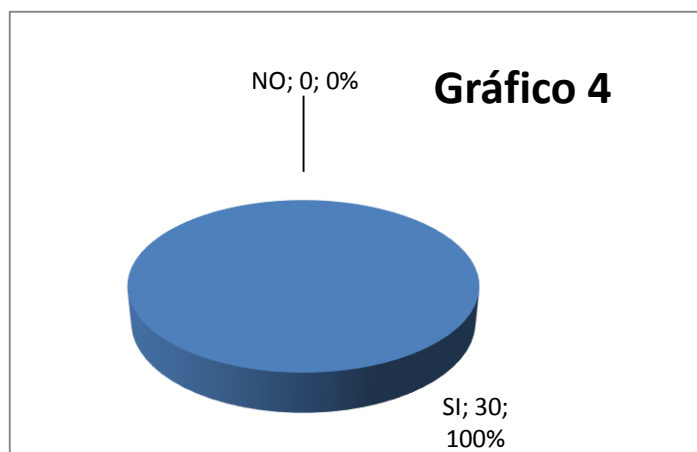
## CUARTA PREGUNTA

**¿Cree que con la delegación de competencias a favor de los Vice prefectos, la descongestión y la agilidad en los trámites y servicios a favor de la comunidad en general mejorarán?**

INDICADORES	f	%
SI	30	100%
NO	-	-
TOTAL	30	100%

Autor: Rómulo Italo Guamán Aldáz

Fuente: Abogados en libre ejercicio profesional y autoridades provinciales.



### ANÁLISIS

La población investigada guardando sindéresis en sus respuestas desde la primera pregunta ha venido coincidiendo con mi criterio que es necesario que se regule las atribuciones de la Viceprefecta o Viceprefecto en el COOTAD.

### INTERPRETACIÓN

La mayoría absoluta nuevamente (100%) contesta en forma afirmativa la pregunta realizada, en esta ocasión consideran que con la delegación de

competencias a favor de los Vice prefectos, la descongestión y la agilidad en los trámites y servicios a favor de la comunidad en general mejorarán.

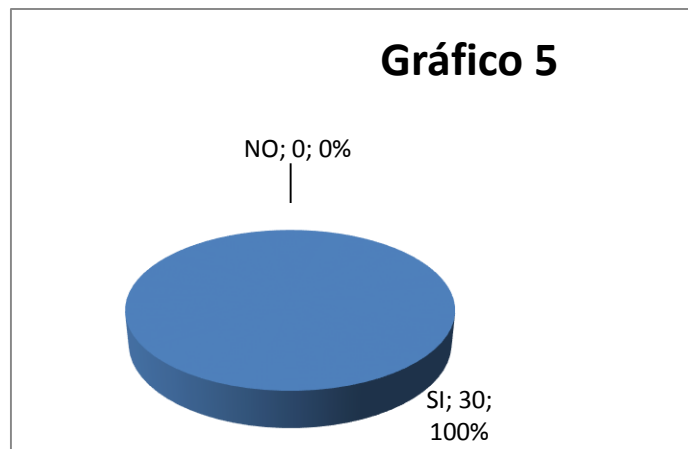
### QUINTA PREGUNTA

**¿Estima usted necesario reformar legalmente el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en lo referente a la delegación de atribuciones del Prefecto/a, hacia el Vice prefecto/a?**

INDICADORES	f	%
SI	30	100%
NO	-	-
TOTAL	30	100%

Autor: Rómulo Italo Guamán Aldáz

Fuente: Abogados en libre ejercicio profesional y autoridades provinciales.



### ANÁLISIS

La población investigada tiene mucha relación en sus respuestas desde la primera pregunta ha venido coincidiendo con mi criterio que existe la necesidad de reformar legalmente el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en lo referente a la delegación de atribuciones del Prefecto/a hacia el Vice prefecto/a..

## **INTERPRETACIÓN**

Se puede evidenciar con claridad que la mayoría absoluta de la población investigada, es decir, el 100%, están de acuerdo con la reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

## **7. DISCUSIÓN**

### **7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS**

Al desarrollar el presente subcapítulo debo indicar que he culminado con satisfacción mi investigación doctrinaria, jurídica y empírica, por lo que verifique positivamente los objetivos planteados al inicio de la presente tesis.

Cabe mencionar el objetivo general el cual fue redactado de la siguiente manera:

- Realizar un estudio Jurídico-Doctrinario del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización respecto de la atribución de competencias para los vice prefectos

Esta determinación la realicé al desarrollar el análisis bibliográfico en todos sus parámetros, ya que analizando jurídicamente los Arts. 51 y 52 del COOTAD y en fin de todas las normas jurídicas conexas que se pueden constatar la verificación de este objetivo en los numerales constantes en el acápite de la revisión de literatura.

Por lo tanto este objetivo ha sido plenamente verificado tanto por el desarrollo de la revisión de la literatura presentado.

En lo que respecta a los objetivos específicos, considero adecuado verificar cada uno de ellos, por lo tanto los transcribiré en su orden respectivamente:

- Determinar las falencias que existen en la administración de los

Gobiernos Provinciales al no haber atribuciones de competencias para el Vice prefecto o Vice prefecta.

Para la verificación de este objetivo realicé el estudio constante en el marco jurídico, cuando realicé el análisis sobre la problemática.

Por todo lo enunciado anteriormente y en base a todas las consideraciones expuestas ha sido posible la verificación de este objetivo específico.

- Demostrar que con la delegación de competencias a favor de los Vice prefectos, la descongestión y la agilidad en los trámites y servicios a favor de la comunidad en general mejorarán.

Para la verificación de este segundo objetivo específico planteado, luego de la aplicación de las encuestas, se pudo determinar de mejor manera dicho parámetro, pues todos los encuestados manifestaron que con la delegación de competencias a favor de los Vice prefectos, la descongestión y la agilidad en los trámites y servicios a favor de la comunidad en general mejorarán.

Por todas las versiones vertidas como autor y obtenidas tanto por el estudio realizado, así como por el trabajo de campo aplicado se ha llegado a la verificación o comprobación de este segundo objetivo planteado en la presente investigación.

En cuanto al siguiente objetivo, estuvo redactado de la siguiente forma, obsérvese:

- Establecer la necesidad de reformar legalmente el Código Orgánico de

Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en lo referente a la delegación de atribuciones del Prefecto/a hacia el Vice prefecto/a.

Del mismo modo de acuerdo a las versiones obtenidas en el trabajo de campo aplicado se ha llegado a la verificación o comprobación de este objetivo planteado en la presente investigación.

Por todo lo enunciado anteriormente, y en base a todas las consideraciones expuestas ha sido posible la verificación de este objetivo específico, además a este objetivo se lo pudo comprobar finalmente y de forma categórica, verificarlo aún más al presente, con la aplicación de las encuestas, cuyo análisis me permitió idear de mejor forma la propuesta que la incluiré en el punto respectivo.

Es por ello que con todo lo estipulado y analizado oportunamente me ha sido posible la verificación de último objetivo específico.

## **7.2. CONTRASTACIÓN DE HIPOTESIS**

Terminada la comprobación de los objetivos, me corresponde efectuar la contrastación de la hipótesis que me formulé al iniciar mi investigación la cual se estipuló de la siguiente forma:

- La delegación de atribuciones por parte del prefecto provincial al vice prefecto de forma obligatoria e irrevocable, mejorará radicalmente el servicio que presta el organismo provincial a la comunidad en general y descongestionará la atención en los sectores que legalmente debe



asistir la entidad de desarrollo provincial.

En lo que concierne con la hipótesis planteada, a medida que he desarrollado la presente tesis, he podido comprobarla, ya que con el estudio estipulado dentro de la revisión de literatura, y a través de los objetivos tanto el general como el específico, relacionados con el trabajo de campo, se logró evidenciar que la delegación de atribuciones por parte del prefecto provincial al vice prefecto de forma obligatoria e irrevocable, mejorará radicalmente el servicio que presta el organismo provincial a la comunidad en general y descongestionará la atención en los sectores que legalmente debe asistir la entidad de desarrollo provincial.

## 8. CONCLUSIONES

Luego de culminar la presente investigación, sobre la problemática planteada, he podido llegar a determinar las siguientes conclusiones más relevantes:

- El Viceprefecto es un funcionario al cual el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización no otorga atribuciones ni delega responsabilidades en beneficio social.
- El Viceprefecto al igual que cualquier otra autoridad de gobierno requiere de contar con normas legales que regulen su actuación.
- La mayoría de las personas investigadas a través de la encuesta estima necesario que la delegación de atribuciones por parte del prefecto provincial al vice prefecto de forma obligatoria e irrevocable, mejorará radicalmente el servicio que presta el organismo provincial a la comunidad en general y descongestionará la atención en los sectores que legalmente debe asistir la entidad de desarrollo provincial.
- Que es necesario reformar el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización permitiendo que el Prefecto delegue sus atribuciones al Viceprefecto en forma obligatoria.
- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización no contempla las atribuciones específicas e importantes que debe ejercer el viceprefecto.

## 9. RECOMENDACIONES

Las principales recomendaciones que pueden hacerse en relación con la problemática investigada son las siguientes.

- Que la Asamblea Nacional, proceda a la revisión de las disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización referentes a este tema.
- Que es necesario que se reforme el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización permitiendo la delegación de atribuciones en forma obligatoria del Prefecto a su viceprefecto.
- Que se expidan reformas al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización con relación a la delegación de deberes y atribuciones al viceprefecto.
- Que los Viceprefectos del Ecuador defiendan sus funciones y presenten proyecto de leyes encaminadas a mejorar su legislación.
- Que los ciudadanos en general procuren mediante acciones sociales que los viceprefectos cuenten con atribuciones específicas para que puedan servir a la colectividad.

## **9.1. PROPUESTA DE REFORMA.**

### **EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL**

#### **Considerando:**

**Que**, es deber primordial del Estado garantizar a todos los ciudadanos de las comunidades contar con un marco jurídico adecuado a sus regímenes especiales.

**Que**, los viceprefectos no cuentan con un régimen legal adecuado para que puedan ejercer sus funciones.

De conformidad al numeral 6 del Art. 120 de la Constitución:

En ejercicio de sus atribuciones:

#### **Resuelve:**

### **EXPEDIR LA SIGUIENTE LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACION.**

Art. 1.- Agréguese después del Nral 5 del Art. 52 los siguientes numerales:

1. Se encargará de la política social de la provincia coordinando su actividad con los Alcaldes de los cantones.
2. Fomentará las actividades productivas provinciales.

3. Ejecutará planes de Gestión Ambiental en toda la provincia para mejorar el régimen del buen vivir

4. Artículo final.- Esta Ley entrará en vigencia desde la publicación en el Registro oficial.-

Dado en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los treinta días del mes de julio del 2014.

Presidente de la Asamblea

Secretario de la Asamblea

Nacional.

Nacional.

## **10. BIBLIOGRAFÍA**

1. CABANELLAS, G. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 29ª edición, Editorial Heliasta. Argentina – Buenos Aires. 2006
2. **CABANELLAS, G.** Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta. Argentina – Buenos Aires. 1998.
3. **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA**, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador. 2005.
4. **COELLO** Enrique, **FALCONÍPUIG** Juan, **VELASCO** Jaime, **WRAY** Alberto, **ZAMBRANO** Gonzalo, **CORPORACION EDITORIAL NACIONAL.**
5. **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador. 2008.
6. **RODOLFO, A. NAPOLI, J.** Derecho Constitucional: Perspectivas Críticas. Facultad de Derecho. Universidad de los Andes. Editorial. Siglo del Hombre Editores. España, 1945
7. **DIEZ, Manuel Marías** (1977). Manual de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Plus Ultra.
8. **DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA**, Editorial Espasa-Calpe, decimonovena edición, Madrid 1970. Real Academia de la Lengua Española.
9. **MORENO RODRÍGUEZ. Rodrigo.** La Administración Pública Federal en México. Primera Edición 1980. UNAM (Dirección General de Publicaciones).
10. **CARRILLO FLORES, Antonio.** La justicia federal y la administración pública, Editorial Porrúa, segunda edición, México 1973.

11. **BONNIN CHARLES – Jean**. Principes d'administration publique. París  
Chez, Clement Freres.
12. **MUÑOZ, P.** Introducción a la Administración Pública México. Editorial  
Fondo de Cultura Económica 1997.
13. **STEIN, Lorenzo**. Movimientos Sociales y Monarquía. Madrid, Centro de  
Estudios Constitucionales. 1981 (1850).
14. **MARK PAYNE Pablo Alonso**, BID, et al. (2007). República del Perú:  
Evaluación de la gobernabilidad democrática. (en español). Madrid:  
Universidad Complutense, Instituto Complutense de Estudios  
Internacionales.
15. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=976012>  
Gobernando la Infraestructura del Conocimiento en un Mundo de  
Sistemas de Innovación.
16. **LOSADA, Carlos**. ed. (1999). ¿De burócratas a gerentes?: las ciencias  
de la gestión aplicadas a la Administración del estado. Washington D.C.:  
Banco Interamericano de Desarrollo.
17. **LOSADA, Carlos** ed. (1999). ¿De burócratas a gerentes? : las ciencias  
de la gestión aplicadas a la Administración del estado. Washington D.C.:  
Banco Interamericano de Desarrollo.
18. **LÓPEZ TALLÓN Alberto**. (febrero de 2010). El Manual Práctico de  
Supervivencia en la Administración Electrónica

**11. ANEXOS**



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**

**MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA**

**CARRERA DE DERECHO**

**ENCUESTA DIRIGIDA A PROFESIONALES DEL DERECHO**

DILECTO ABOGADO, MUCHO AGRADECERÉ SE SIRVA CONTESTAR LA PRESENTE ENCUESTA, EMITIENDO SU VALIOSO CRITERIO, LA CUAL ME PERMITIRÁ OBTENER INFORMACION PARA REALIZAR MI TESIS DE GRADO, TITULADA: “REFORMAS AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, INCORPORANDO ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS PERMANENTES AL VICEPREFECTO”

**FORMULARIO DE PREGUNTAS**

**1. ¿Conoce sobre las disposiciones legales contenidas en el COOTAD?**

SI ( ) no ( )

Porque:.....  
.....  
.....

**2. ¿Cree usted que el COOTAD debe regular en forma adecuada las atribuciones del Vice prefecto?**

SI ( ) no ( )

Porque:.....  
.....  
.....



**3. ¿Considera usted que el Viceprefecto tiene previstas sus atribuciones en forma clara dentro del COOTAD?**

SI ( ) no ( )

Porque:.....  
.....  
.....

**4. ¿Cree que con la delegación de competencias a favor de los Vice prefectos, la descongestión y la agilidad en los trámites y servicios a favor de la comunidad en general mejorarán?**

SI ( ) no ( )

Porque:.....  
.....  
.....

**5. ¿Estima usted necesario reformar legalmente el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en lo referente a la delegación de atribuciones del Prefecto/a, hacia el Vice prefecto/a?**

SI ( ) no ( )

Porque:.....  
.....  
.....

**GRACIAS POR SU COLABORACIÓN**

## ÍNDICE

CERTIFICACIÓN .....	II
AUTORÍA .....	III
CARTA DE AUTORIZACIÓN.....	IV
AGRADECIMIENTO .....	V
DEDICATORIA.....	VI
TABLA DE CONTENIDOS .....	VII
1. TÍTULO .....	1
2. RESUMEN.....	2
2.1. ABSTRACT .....	4
3. INTRODUCCIÓN.....	6
4. REVISIÓN DE LITERATURA .....	8
4.1. MARCO CONCEPTUAL .....	8
4.1.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	8
4.1.2. POTESTADES ADMINISTRATIVAS .....	9
4.1.3. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS .....	13
4.2. MARCO DOCTRINARIO.....	18
4.2.1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	18
4.2.2. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.....	24
4.2.3. LA AUTONOMÍA.....	30
4.2.4. DESCENTRALIZACIÓN .....	31
4.3. MARCO JURÍDICO .....	37
4.3.1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA .....	37
4.3.2. ANÁLISIS DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACION RESPECTO DE LA PROBLEMÁTICA.....	57

4.4.	LEGISLACIÓN COMPARADA .....	63
4.4.1.	EN COLOMBIA .....	63
4.4.2.	EN VENEZUELA.....	64
4.4.3.	EN PERÚ .....	67
5.	MATERIALES Y MÉTODOS .....	69
6.	RESULTADOS.....	71
6.1.	ANÁLISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS MEDIANTE LA ENCUESTA. ....	71
7.	DISCUSIÓN.....	78
7.1.	VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS.....	78
7.2.	CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS.....	80
8.	CONCLUSIONES .....	82
9.	RECOMENDACIONES .....	83
9.1.	PROPUESTA DE REFORMA. ....	84
10.	BIBLIOGRAFÍA .....	86
11.	ANEXOS .....	88
	ÍNDICE .....	90