

**REMOCIÓN DE ALCALDES Y CONCEJALES:  
Un mecanismo de Gobernanza Local para la  
garantía del Derecho a la Ciudad**

Sandra Tapia Barros



© Sandra Tapia Barros  
Universidad de Guayaquil – Docente investigadora  
sandra.tapiab@ug.edu.ec  
<https://orcid.org/0000-0002-6907-3537>

© Editorial Grupo Compás, 2025  
Guayaquil, Ecuador  
[www.grupocompas.com](http://www.grupocompas.com)  
<http://repositorio.grupocompas.com>

Primera edición, 2025

**ISBN:** 978-9942-33-919-5

Distribución online

 Acceso abierto

### **Cita**

Tapia, S. (2025) REMOCIÓN DE ALCALDES Y CONCEJALES: Un mecanismo de Gobernanza Local para la garantía del Derecho a la Ciudad. Editorial Grupo Compás

Este libro ha sido debidamente examinado y valorado en la modalidad doble par ciego con fin de garantizar la calidad de la publicación. El copyright estimula la creatividad, defiende la diversidad en el ámbito de las ideas y el conocimiento, promueve la libre expresión y favorece una cultura viva. Quedan rigurosamente prohibidas, bajo las sanciones en las leyes, la producción o almacenamiento total o parcial de la presente publicación, incluyendo el diseño de la portada, así como la transmisión de la misma por cualquiera de sus medios, tanto si es electrónico, como químico, mecánico, óptico, de grabación o bien de fotocopia, sin la autorización de los titulares del copyright.

## CONTENIDO

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| DEDICATORIA .....                                                                                 | 5  |
| PRESENTACION .....                                                                                | 6  |
| INTRODUCCIÓN .....                                                                                | 7  |
| CAPÍTULO I.....                                                                                   | 12 |
| NATURALEZA JURÍDICA Y MARCO TEORICO DE LOS MUNICIPIOS.....                                        | 12 |
| Definición de municipio .....                                                                     | 14 |
| Características de los municipios.....                                                            | 17 |
| Fines de los municipios.....                                                                      | 19 |
| Organización territorial del Estado .....                                                         | 21 |
| Funciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales .....                           | 25 |
| Administración pública municipal .....                                                            | 27 |
| CAPÍTULO I I.....                                                                                 | 32 |
| GOBIERNO LOCAL Y DERECHO A LA CIUDAD: FUNCIONES Y DESAFÍOS DE<br>LOS ALCALDES EN EL ECUADOR ..... | 32 |
| Antecedente general .....                                                                         | 32 |
| Derecho a la ciudad .....                                                                         | 34 |
| El alcalde, la gobernanza local y el Derecho a la Ciudad .....                                    | 37 |
| Funciones, competencias y atribuciones del alcalde desde lo conceptual y<br>normativo .....       | 41 |
| La gestión pública municipal: principios y desafíos.....                                          | 49 |
| CAPÍTULO III.....                                                                                 | 52 |
| CONCEJO MUNICIPAL .....                                                                           | 52 |

|                                                                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Definición de Concejo Municipal.....                                                                                         | 53  |
| Integrantes del Concejo Municipal.....                                                                                       | 55  |
| Alcalde o alcaldesa. – .....                                                                                                 | 56  |
| Vicealcalde o vicealcaldesa. –.....                                                                                          | 63  |
| Concejales o concejales. – .....                                                                                             | 65  |
| Secretario o secretaria del Concejo. – .....                                                                                 | 66  |
| Comisiones .....                                                                                                             | 68  |
| Comisión de Mesa, Excusas y Calificaciones .....                                                                             | 70  |
| Atribuciones del Concejo Municipal.....                                                                                      | 73  |
| CAPÍTULO IV.....                                                                                                             | 77  |
| PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN DEL CONCEJO MUNICIPAL.....                                                                     | 77  |
| Convocatoria.....                                                                                                            | 77  |
| Orden del día.....                                                                                                           | 78  |
| Clases de sesiones.....                                                                                                      | 81  |
| Sesión inaugural: normas de funcionamiento.....                                                                              | 82  |
| Quórum.....                                                                                                                  | 82  |
| Moción .....                                                                                                                 | 84  |
| Votaciones .....                                                                                                             | 85  |
| Actas .....                                                                                                                  | 87  |
| Sesión inaugural: procedimiento .....                                                                                        | 97  |
| CAPÍTULO V .....                                                                                                             | 103 |
| PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN DE AUTORIDADES DE ELECCIÓN POPULAR<br>DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES .... | 103 |
| Servicio público.....                                                                                                        | 103 |
| Definición de servidor público.....                                                                                          | 104 |
| Cargos de elección popular.....                                                                                              | 106 |
| Requisitos para ingresar al servicio público .....                                                                           | 107 |
| Causales de prohibición para ejercer cargos públicos de elección popular .....                                               | 111 |
| Reingreso de servidores públicos destituidos .....                                                                           | 113 |

|                                                                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Revocatoria, destitución y remoción de una autoridad de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados municipales .....               | 116 |
| Generalidades.....                                                                                                                                   | 116 |
| Procedimiento de revocatoria .....                                                                                                                   | 117 |
| Procedimiento de destitución de autoridades de elección popular (alcaldes y concejales) de los gobiernos autónomos descentralizados municipales..... | 120 |
| Responsabilidades de una autoridad de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados municipales .....                                 | 125 |
| Responsabilidad política .....                                                                                                                       | 127 |
| Responsabilidad Civil.....                                                                                                                           | 129 |
| Responsabilidad Penal.....                                                                                                                           | 131 |
| Responsabilidad administrativa .....                                                                                                                 | 132 |
| Procedimiento de remoción de alcalde y concejales de los gobiernos autónomos descentralizados municipales .....                                      | 135 |
| Generalidades.....                                                                                                                                   | 135 |
| Naturaleza jurídica de la remoción .....                                                                                                             | 137 |
| Inhabilidades.....                                                                                                                                   | 139 |
| Incompatibilidades .....                                                                                                                             | 141 |
| Causales para la remoción del ejecutivo de un gobierno autónomo descentralizado .....                                                                | 144 |
| Causales para la remoción de los miembros de los órganos legislativos.....                                                                           | 145 |
| Denuncia en contra del ejecutivo .....                                                                                                               | 145 |
| Procedimiento de remoción .....                                                                                                                      | 147 |
| Ejercicio del cargo .....                                                                                                                            | 151 |
| Jurisdicción y competencia del Tribunal Contencioso Electoral .....                                                                                  | 151 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                                   | 154 |
| Documentos legales .....                                                                                                                             | 158 |
| Páginas web.....                                                                                                                                     | 159 |

# DEDICATORIA

A quienes creen en el poder transformador del conocimiento jurídico.

A mi madre Anicia Barros por su paciencia y respaldo incondicional durante cada etapa de mi camino profesional y académico, que siempre tuvo un principio pero no un fin bajo la virtud de la pasión que me caracteriza por el aprendizaje, la capacitación constante y la actualización

A mis maestras y maestros del pensamiento crítico, cuyas enseñanzas sembraron Xavier Rodas (+) y siembran en mí Pablo Slavin y Juliana Tumini (tutor y cotutora de tesis doctoral que me encuentro desarrollando en el PhD en Ciencias Jurídicas) el compromiso con la justicia, la equidad y el servicio público.

Y especialmente, a las y los estudiantes e investigadores del Derecho en los que me incluyo que, con pasión y rigor, trabajan cada día por construir instituciones más democráticas, ciudades más humanas y administraciones públicas más justas.

# **PRESENTACION**

Esta obra nace del cruce entre la reflexión jurídica profunda y el compromiso con la transformación de las estructuras públicas desde el Derecho. Se inscribe en el ámbito del Derecho Público, articulando tres campos fundamentales: el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo y el Derecho Urbano. A través de un enfoque transversal, interdisciplinario y con sustento doctrinal y normativo, se propone como una herramienta de análisis, comprensión crítica y aplicación práctica del Derecho en contextos de complejidad institucional y territorial.

Concebida en el marco de formación en el Doctorado en Ciencias Jurídicas (PhD) en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Mar de Plata que estoy cursando con el tema de estudio el Derecho a la Ciudad; y como docente de la cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Jurisprudencia Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Guayaquil, esta obra representa una propuesta que va más allá del estudio teórico; se configura como material didáctico de apoyo para la formación académica, la docencia universitaria y la investigación aplicada. Busca generar insumos que permitan a las y los juristas, servidores públicos y estudiantes interpretar, cuestionar y repensar el rol del Estado en el nivel de gobierno municipal, de las normas y de los derechos colectivos en la configuración del espacio público, la gobernanza local y el ejercicio de la ciudadanía.

Desde el diseño constitucional de los poderes del Estado, pasando por el funcionamiento ético y eficiente de la administración pública, hasta la garantía del Derecho a la Ciudad y el Buen Vivir en entornos urbanos, el contenido aquí desarrollado aspira a fomentar una cultura jurídica crítica, propositiva y profundamente anclada en la realidad social.

Invito al lector a recorrer estas páginas no solo como un itinerario académico, sino como un espacio para el diálogo, la construcción de pensamiento y la praxis transformadora del Derecho Público en el Ecuador.

# INTRODUCCIÓN

El procedimiento de remoción de autoridades de elección popular en los municipios constituye una herramienta jurídica política relevante en un régimen de gobernanza local. Este instrumento sometido a la legalidad y a un debido proceso faculta cesar del ejercicio del cargo con antelación de que culmine el período para el cual fueron elegidos alcaldes o concejales cuando estos hayan incurrido en alguna de las causales establecidas para iniciar la remoción descritas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano; tutelando de esta manera la transparencia, la responsabilidad política y la participación ciudadana en la gestión de la jurisdicción local.

Desde esta perspectiva, la remoción no solo cumple con la potestad de control en el contexto institucional y democrático, sino que también obra en el amparo de los derechos colectivos y respalda la garantía al Derecho a la Ciudad de todos los habitantes en la urbe, comprendido como el acceso sin discriminación al disfrute pleno de la vida urbana con dignidad, sostenibilidad, equidad y justicia social.

Este derecho, denominado Derecho a la Ciudad reconocido en el Ecuador desde el año 2008 en la Constitución de la República, está vinculado a un abanico de garantías constitucionales del Buen Vivir, bajo el paradigma del Sumak Kawsay - término kichwa que representa la “vida plena”- y en armonía con la comunidad y la naturaleza, conmina a los gobiernos locales y a su autoridad ejecutiva “alcalde” desarrollen su gestión y planificación en el área urbana desde la garantía de derechos con inclusión social, equidad territorial, sostenibilidad ambiental, justicia espacial y fortalecimiento de la participación ciudadana en todos los niveles de construcción y decisonal de las políticas públicas encaminadas al bien común.

Es por ello, que la institucionalidad desde donde se administra lo local se ampara en la gobernanza municipal que se centra en la interacción democrática de sus personeros como máximas autoridades, la ciudadanía desde la visión participativa y de inclusión, las organizaciones sociales, la academia y demás actores involucrados en las decisiones de las políticas públicas inherentes en la garantía de derechos del interés general de los habitantes de la zona urbana. Y en esta dinámica, la autoridad ejecutiva de los gobiernos autónomos descentralizados

municipales cumple un papel determinante y estratégico en la gestión pública en el ejercicio de su cargo.

En este contexto he considerado relevante desde la enseñanza-aprendizaje del derecho público, la investigación y la academia bajo una metodología cualitativa, analítica y hermenéutica desarrollar contenido y reflexiones sobre la responsabilidad de los servidores públicos que ostentan la calidad de autoridades de elección popular desde un enfoque municipal frente a la ciudadanía a través de mecanismos jurídicos que la Constitución de la República del Ecuador y las leyes prevén, bajo el título “REMOCIÓN DE ALCALDES Y CONCEJALES: Un mecanismo de Gobernanza Local para la garantía del Derecho a la Ciudad”, con ello este texto cuenta con cinco capítulos detallados bajo el siguiente orden:

La obra trata en primer lugar, sobre la naturaleza jurídica y marco teórico de los municipios en el Ecuador, fundamentado en su calidad de persona jurídica de derecho público con autonomía política, administrativa y financiera determinada por la norma suprema (CRE) y el código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización (COOTAD). Desde una visión teórica, los entes municipales bajo la estructura de ser descentralizados dentro de los niveles de gobierno territoriales cuentan para el ejercicio de su gestión local con fines y funciones que cumplir para la realización de políticas públicas en lo urbano, suscitar el desarrollo sostenible y garantizar derechos de la comunidad en general.

En segundo lugar, se describe el rol y vínculo estratégico entre el gobierno local y la garantía del derecho a la ciudad, bajo el liderazgo de los alcaldes como máximas autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales con funciones, competencias y atribuciones orientadas a la planificación del desarrollo local, la administración del territorio, la prestación de servicios públicos, la ejecución del presupuesto municipal, la puesta en marcha de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, el impulso e iniciativas de políticas públicas que tutelen derechos de los ciudadanos, la coordinación con otros niveles de gobierno para emprender acciones encaminadas al interés general entre otras que encarnan la articulación de la gestión pública municipal. Todo ello se concibe en su conjunto vinculado a herramientas institucionales y jurídicas con el que el Derecho a la Ciudad cuenta como máxime directriz de la gestión pública municipal encaminada a proteger el interés colectivo y asegurar el respeto de este derecho,

la materialización del Buen Vivir de sus habitantes en un ambiente armónico, democrático, solidario y justo.

En tercer y cuarto lugar, presento contenido sobre el Concejo Municipal como máximo órgano de legislación y fiscalización de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, cuya conformación está representada por el alcalde o alcaldesa quien lo preside y los concejales o concejalas electos por votación popular; cada uno conforme la ley con atribuciones plenamente definidas. De entre sus funciones la más relevante es la facultad legislativa que les provee la potestad creadora de normas de carácter local por medio de las denominadas ordenanzas, así como el de la fiscalización y ejercicio del control político y determinación de responsabilidades de sus miembros en la gestión municipal. Este importante órgano colegiado que en esencia representa la pluralidad política de la diversidad, cumple un papel trascendental y deliberativo para actuar en la toma de decisiones políticas, uso de recursos públicos, desarrollo social, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la planificación urbana y sobre todo como ente legítimo parte de los procedimientos de remoción de sus integrantes elegidos por votación popular en el ejercicio del control político que garantice la gobernanza democrática en el ámbito local y el derecho de la voluntad soberana.

Con ello, la constitución del Concejo Municipal es trascendente para un Estado constitucional de derechos, y corresponde a un acto jurídico reconocido en el derecho público, que establece el punto de partida de la gestión de las autoridades cantonales para salvaguardar la fiscalización y transparencia de la administración municipal, quienes a través de los mecanismos de control limitan el poder local para que alcaldes y concejales operen dentro de un contexto democrático y legal.

Finalmente, en el quinto capítulo denominado procedimiento de remoción de autoridades de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados, contempla desde la legalidad esta herramienta jurídica política de control para aquellos servidores públicos elegidos por los ciudadanos y en los cuales han depositado su confianza para la materialización del desarrollo local. De esta manera, si algunos de estos funcionarios sean alcaldes o alcaldesas y/o concejales o concejalas en el ámbito municipal incumplen con sus funciones, competencias, atribuciones e incurren en alguna de las causales establecidas en la norma orgánica

territorial que regula a los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador, pueden cesar de manera anticipada y definitiva de sus funciones.

Este procedimiento amparado y reglado por preceptos establecidos en el Código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización COOTAD, se impulsa desde el Concejo Municipal por medio de la Comisión de Mesa previa denuncia escrita y con reconocimiento de firma presentada ante la secretaría del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado, la que puede provenir de cualquier persona que considere que existe causal de remoción de cualquier autoridad de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados respectivos. De entre las atribuciones la Comisión de Mesa tramitará la solicitud de remoción y realizará un informe que deberá ser puesto a consideración del Concejo, los cuales para la resolución final demandan el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Si la decisión es afirmativa para la remoción, a la cual le debe acompañar la garantía de la motivación, el debido proceso y el derecho a la defensa, una subsiguiente instancia para impugnar el dictamen se lo hará ante el Tribunal Contencioso Electoral. En consecuencia, este proceso de remoción en el ámbito municipal se convierte en el camino legítimo para fortalecer el enlace entre control ciudadano, representación democrática y ejercicio pleno de los derechos de los habitantes.

Y en este mismo apartado, pero desde una perspectiva más general sumado a la remoción, se mencionan procedimientos de control democrático como la revocatoria y la destitución de autoridades municipales , que en su conjunto consolidan la responsabilidad y la transparencia en la gestión pública en aras de garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos y entre ellos el derecho a la ciudad.

En conclusión, el procedimiento de remoción de autoridades de elección popular en los municipios, precisa una vía democrática y legal relevante como una herramienta de transparencia y control político en la gestión pública local; la que debe asegurar el ejercicio y materialización del Derecho a la Ciudad y el Buen Vivir de sus habitantes, al ser la institucionalidad más cercana a ellos puede responder con inmediatez a las diversas necesidades de la población urbana. En este marco, el nivel de gobierno municipal es clave para consolidar el desarrollo local desde la planificación urbana y participativa alineada con políticas de inclusión, justicia

social, sostenibilidad ambiental, equidad territorial, de acceso continuo a servicios públicos de calidad, buen uso de recursos públicos, y en donde el alcalde desde una visión estratégica, de liderazgo político, técnico, administrativo y con compromiso ético salvaguarde y sea determinante en la construcción de ciudades sostenibles, inclusivas, dignas, con justicia social y más humanas en las que se garanticen a todos sus pobladores escenarios equitativos para desarrollar una vida plena, en armonía con el entorno y con respeto a los derechos colectivos e individuales.

# **CAPÍTULO I**

## **NATURALEZA JURÍDICA Y MARCO TEORICO DE LOS MUNICIPIOS**

Los municipios bajo la denominación de gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva prevista en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón<sup>2</sup>.

Como entidad territorial los municipios al ser considerados personas jurídicas de derecho público, estas surgen del Estado, ejercen potestades públicas y su principal objetivo de existencia es la prestación de servicios públicos; por lo que resulta lógico resaltar algunas de sus particularidades: son creadas por la Constitución y la Ley; son entes públicos que cumplen fines de interés general; desempeñan funciones públicas; nacen directamente del Estado; gozan de derecho de potestad pública; representan a la autoridad en sus funciones administrativas; tienen personalidad jurídica propia y tienen interés público.

Las Administraciones públicas en este caso la seccional, conforme reveló (Linde, 2010) (...) son capaces jurídicamente, esto es, son aptas para ser titulares de relaciones jurídicas susceptibles de alcanzar la finalidad (o finalidades) perseguida por el ordenamiento mediante la atribución de personalidad jurídica (p. 165).

La comprensión de la capacidad jurídica de Derecho público de las Administraciones públicas remite al conjunto de potestades que le han sido atribuidas por el ordenamiento. Esto significa que la aptitud para ser titular de

---

<sup>2</sup> Art. 53 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

relaciones jurídicas no es, como para los particulares, abstracta y genérica, sino concreta y particular (Linde, 2010, pág. 165).

Por otro lado, uno de los componentes más relevantes que se les otorga a los municipios corresponde a la autonomía, considerada como principio de rango constitucional y corresponderá al poder de decisión que este nivel de gobierno posee para el ejercicio de su gobernabilidad y encaminar su gestión por sí mismo desde lo político, administrativo y financiero.

Cabe resaltar que esta autonomía no es absoluta, debido a que las actuaciones de los gobiernos locales deberán alinearse al marco constitucional y normativo nacional; a la hoja de ruta técnica bajo el contenido de los planes nacionales de desarrollo; a la vigilancia de entes de la administración pública central y a la función legislativa representada por la Asamblea Nacional. Por eso (Hernandez Terán, 2009, págs. 66-67) quien cita al Dr. Rodrigo Borja Cevallos, expresidente constitucional del Ecuador, en su reconocida «Enciclopedia de la Política» sobre el término autonomía destacó:

“(...) Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos, pero están sometidos a la soberanía estatal. Sus leyes autorizan el autogobierno regional en el marco de la unidad estatal y del respeto a los principios consagrados por la Constitución federal.”

De este modo la expresión «autonomía<sup>3</sup>» desde la gestión pública municipal debe vincularse siempre dirigida hacia fines del interés general, de bienestar para los ciudadanos, a la garantía de derechos fundamentales y al orden público en correspondencia con sus competencias asignadas y que se derivan de la Constitución y la Ley.

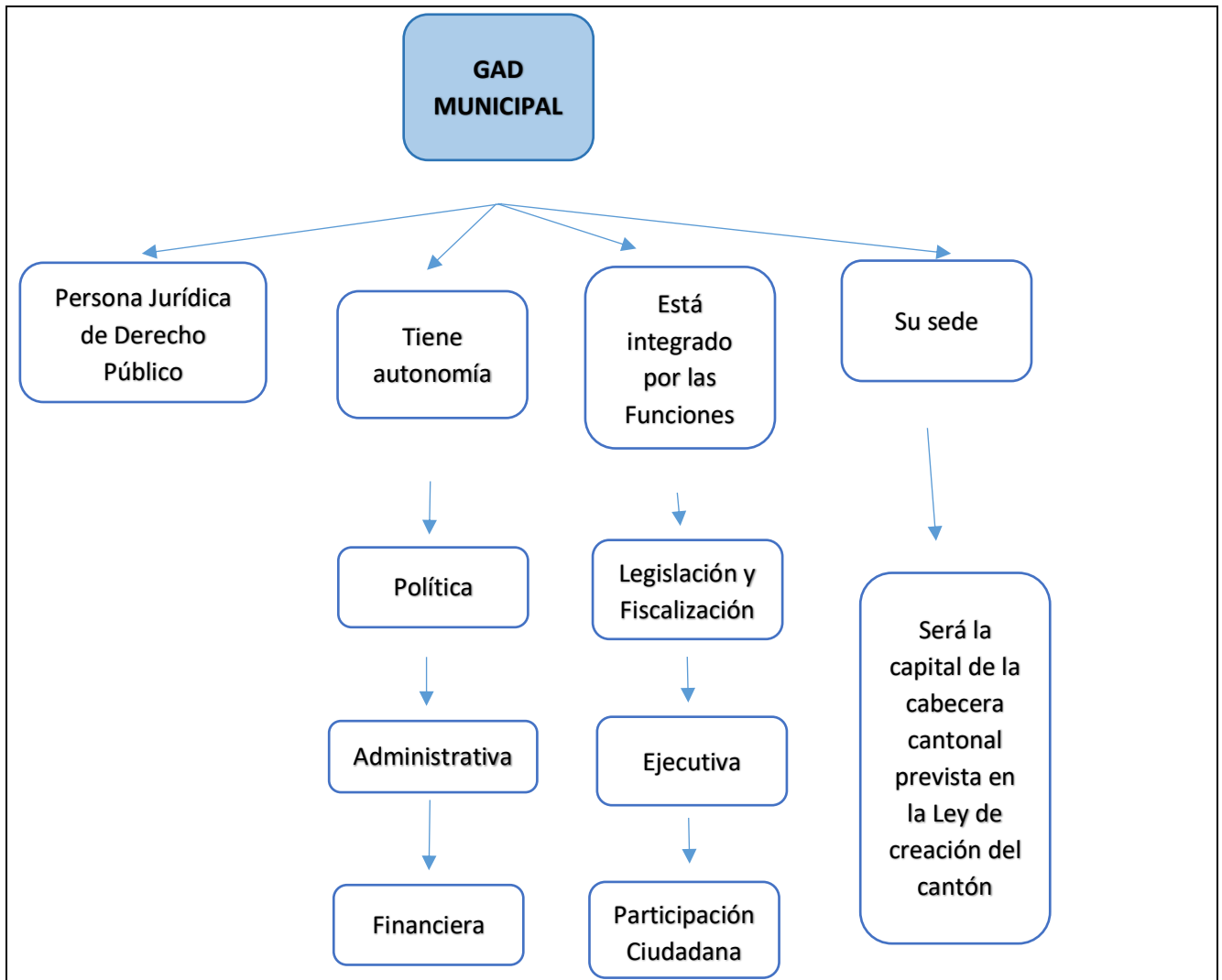
---

<sup>3</sup> (Hernandez Terán, 2009, pág. 85) refiere características señaladas de la autonomía municipal, en el sentido que se considera a esta como un principio, un derecho, un atributo, un valor jurídico, una garantía inseparable e irrenunciable por parte de todos los órganos municipales del poder público, recordando que en el Derecho Público el ejercicio de las competencias es irrenunciable. Como atributo inseparable de la persona jurídica Municipio, por consiguiente, alcanza a su órgano colegiado Concejo Municipal y a su órgano administrador: el Alcalde del Cantón, así como a todas las áreas y órganos de la administración municipal.

**Figura 1.** Naturaleza jurídica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal

**Fuente:** COOTAD

**Elaborado por:** Sandra Tapia



## Definición de municipio

Una siguiente referencia conceptual sobre el Municipio es la que expresaron (Rosales&Puebla&Velasco, 1988, págs. 20-21), quienes dicen lo siguiente:

Es una institución de larga tradición creado por los romanos para otorgar autonomía sin independencia a las localidades y ciudades periféricas del Imperio. Fue utilizado

de modo similar durante la colonización de América Latina. Pese a ello, los criollos latinoamericanos pudieron usar los cabildos abiertos locales para dar los primeros gritos de independencia en varios países de la región.

En la actualidad, existen municipios tanto en el mundo desarrollado como en vías de desarrollo, dentro del capitalismo como el socialismo, lo que prueba su universalidad y ductilidad como institución. Los tres principios básicos e interdependientes de la idea municipalista son: descentralización, autonomía y democracia local.

La descentralización implica el traslado de recursos y atribuciones del gobierno central a los locales; difiere de la desconcentración que es el sólo traslado de recursos. La autonomía permite que las autoridades locales sean libres para disponer de sus recursos y tomar decisiones sobre el desarrollo de sus comunidades. El ejercicio de la democracia local constituye el mecanismo de legitimación de las autoridades municipales por la ciudadanía y de control y sanción por ésta cuando no cumplen debidamente sus funciones.

El Municipio posee, pues, una gran potencialidad democrática que expresa tanto en la legitimidad de sus autoridades por provenir su denominación de la elección ciudadana, como por su mayor facilidad para hacer operar canales permanentes de participación social, debido a su proximidad a la base.

Los gobiernos seccionales, en particular los Municipios, constituyen los órganos primarios de la estructura democrática e institucional del Estado y, en general, representan la instancia más descentralizada de la estructura estatal y la de mayor contacto con la población (Kallweit & Alvarado, 1986, pág. 16).

Para (Picone, 2015, pág. 42) la definición de municipios lo consideró como descentralizaciones administrativas de base territorial que presentan la doble condición de institución política y de institución administrativa.

Deviene delimitar diferencias entre el significado de lo que es un Municipio, Municipalidad y Gobierno Municipal, los que la Constitución ni la Ley Orgánica de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD los definen, considerándolos a mi entender términos distintos con divergencias conceptuales.

Para ilustrarnos de mejor manera sobre estos términos, tomo como antecedente las definiciones de la Ley 2028 de Municipalidades de (Bolivia) del 28 de octubre de 1999, en cuyo artículo 3, textualmente señala:

**Municipio** es la unidad territorial, política y administrativamente organizada, en la jurisdicción y con los habitantes de la Sección de Provincia, base del ordenamiento territorial del Estado unitario y democrático boliviano. En el Municipio se expresa la diversidad étnica y cultural de la República.

La **Municipalidad** es la entidad autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio que representa institucionalmente al Municipio, forma parte del Estado y contribuye a la realización de sus fines.

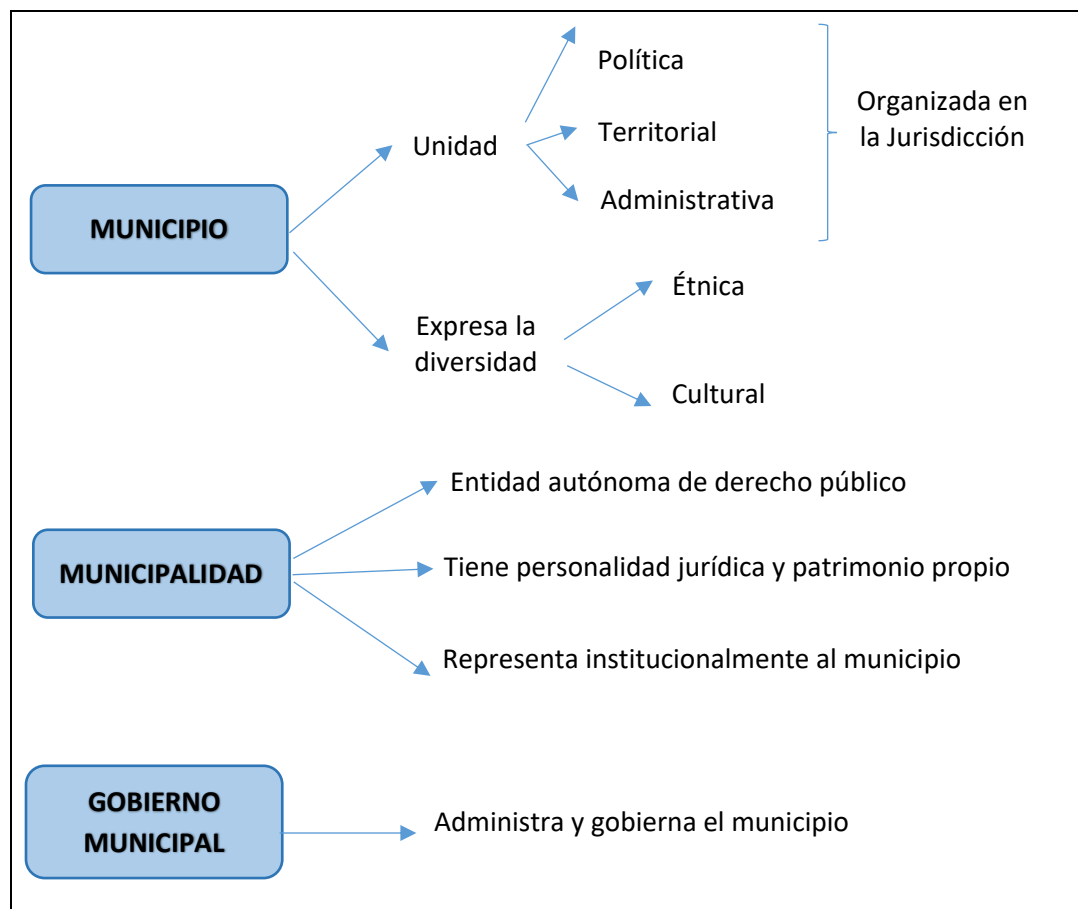
El gobierno y la administración del Municipio se ejerce por el **Gobierno Municipal**.

Con lo señalado, concibo que el **"Municipio"** está integrado a un espacio de territorio denominado cantón como una entidad de la organización político-administrativa del país con capacidades propias para la gestión y desarrollo de servicios públicos y políticas locales, cuya institucionalidad **"Municipalidad"** corresponde a la persona jurídica de derecho público con autonomía política, administrativa y financiera, dentro del nivel de **"Gobierno Municipal"**, para ejercer conforme el Texto Constitucional y la Ley las facultades, atribuciones y competencias que le corresponden.

**Figura 2.** Diferencia conceptual de Municipio, Municipalidad y Gobierno Municipal

Investigador: Ley 2028 de Municipalidades de (Bolivia) del 28 de octubre de 1999

Elaborado por: Sandra Tapia



## Características de los municipios

El rol de los gobiernos municipales como entidades territoriales, que tienen bajo su potestad al Municipio, como ya me he referido gozan de autonomía administrativa, financiera y política dentro de los límites establecidos por la Carta Constitucional y la Ley. Ejercen el principio de la descentralización, motivados por la creciente demanda de servicios en sus localidades (caso ecuatoriano 221 cantones), materializando en su quehacer varios principios constitucionales y del derecho administrativo, entre los que destaco el de la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas que forjan la gestión eficaz del mandato de

los alcaldes dirigidos a cumplir con un solo propósito “servir a los ciudadanos” que administran.

Es preciso señalar que los gobiernos municipales constituyen gobiernos autónomos, por lo tanto, no forman parte del gobierno ejecutivo, otorgándoles en derecho las potestades necesarias para la creación de normas (actos normativos – ordenanzas) como mecanismos de regulación y proyectos locales propios en beneficio de la comunidad (cantón) que dirige.

De entre las principales características que puedo destacar de los Municipios son las siguientes:

**Territorio:** como concepto político, se define como el espacio geográfico delimitado en el que se encuentra asentada la población, la que por cada municipio puede variar en tamaño y población de acuerdo con el contexto espacial y demográfico del cantón.

**Autonomía:** en el marco legal se les reconoce a los municipios autonomía administrativa, financiera y política, lo que les da el aval de gestionar sus propios recursos y la facultad de tomar sus decisiones sobre temas de interés local.

La autonomía que hace referencia la Constitución consiste en la capacidad propia de los gobiernos locales para organizar sus actividades y planes de acción, su administración interna, para ejercer la potestad legislativa en un ámbito geográfico y sobre materias determinadas, y para el manejo de sus recursos económicos (Kallweit & Alvarado, 1986, pág. 16).

**Competencias:** sinónimo de facultades y atribuciones que los Municipios tienen bajo la calidad de las denominadas competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la ley para ofrecer servicios públicos de calidad a sus ciudadanos.

**Gobierno Local:** considerado como la representación del poder político organizado y constituido por autoridades elegidas en democracia, como alcaldes y concejales, que encarnan los intereses del pueblo que los elige a fin de que gestione los temas locales.

# Fines de los municipios

Al ser los municipios lo más próximo entre el gobierno local y los ciudadanos favorecen en el efectivo desarrollo de la descentralización lo que contribuye a través de la gestión que le es propia, mejorar la calidad de vida de los habitantes al proporcionar servicios públicos eficientes y responder de manera inmediata a las necesidades locales. De aquí puedo destacar como principales propósitos los que a continuación menciono:

**Desarrollo Local:** es fruto de la edificación colectiva a nivel local y debe ser considerado desde la sostenibilidad a través de la ejecución de programas, proyectos y políticas públicas que promuevan el desarrollo social, económico, ambiental y cultural en su espacio urbano.

**Proximidad al Ciudadano:** la intermediación y cercanía de los municipios con los ciudadanos les permite conocer y atender las demandas o necesidades de la comunidad.

Para (S. Cecchini, 2021, págs. 1-2) las demandas locales específicas, la pertinencia de las políticas, la definición de los problemas y su priorización, la percepción y valoración de los conflictos sociales y territoriales, así como los procesos de descentralización pueden ser valorizados de mejor manera si se incluye una gestión pública “de proximidad”

De igual manera recalco que, la diversidad de contextos territoriales requiere de políticas sociales con la flexibilidad necesaria para ser pertinentes a las realidades sociales, económicas y ambientales en el territorio. El gobierno local en tanto institución pública más cercana a la comunidad y con mayor conocimiento de sus déficits y prioridades, puede plantear soluciones innovativas respecto de las diversas realidades.

**Participación Ciudadana:** la toma de decisiones en el quehacer municipal debe ser considerada desde la participación ciudadana, pues el involucramiento de la población, organizaciones sociales y autoridades locales materializarán el principio de transparencia en la distribución equitativa de presupuestos públicos y garantizará la sostenibilidad de la

gestión local traducida en obras que se ajustan a la realidad de las necesidades ciudadanas.

Según el nuevo paradigma de desarrollo humano, la participación de la gente cumple un papel fundamental no solo en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población sino en el crecimiento económico, la consolidación democrática y el logro del “buen gobierno” (Montúfar, 2004, pág. 35).

**Prestación de Servicios Públicos:** Los municipios de conformidad a las competencias que le son atribuidas por la Constitución y la ley son responsables de garantizar la provisión eficiente y equitativa de servicios públicos a los habitantes de la localidad que gobierna como saneamiento ambiental, agua potable, alcantarillado, recolección de basura, vialidad urbana, tránsito y otros.

**Fortalecimiento de la Democracia Local:** uno de los mejores escenarios para el ejercicio de la democracia participativa son los municipios, en donde el protagonismo de los ciudadanos en la toma de decisiones de los asuntos públicos locales fortalece la gobernabilidad local, promueve la transparencia, la inclusión y la rendición de cuentas.

La nueva Ley Fundamental de 2008 reformó el sistema democrático incorporando figuras de democracia participativa, hasta el momento inéditas en la historia ecuatoriana e incluso de Latinoamérica, revelaron (Obando&Baeza, 2023, pág. 23) quienes citaron a (Solano, 2018) que manifestó: “Con la aspiración de que la ciudadanía se convierta por primera vez en la protagonista de su propia historia, y trascienda de su posición como mera espectadora del quehacer de sus representantes”.

**Planificación Urbana y ordenamiento territorial:** tomando las palabras de (Obando&Baeza, 2023, pág. 162) la gestión urbana incluye aspectos como la planificación urbana, el desarrollo sostenible, la participación ciudadana, la gestión de recursos, el desarrollo económico y social, la revitalización de áreas urbanas, entre otros.

Lo que de la mano con el ordenamiento territorial constituyen procesos que consienten en territorio la organización de actividades y buen uso de recursos, la correspondencia de oportunidades a los ciudadanos y acceso con igualdad a los servicios públicos.

## **Organización territorial del Estado**

El Texto Fundamental del año 2008 trajo varias innovaciones desde el punto de vista de la organización territorial del Estado, entre ellas el cambio de denominación de “Gobiernos Seccionales Autónomos” a la de “Gobiernos Autónomos Descentralizados”.

Es así, que la actual Constitución de la República del Ecuador CRE en el Título V denominado Organización Territorial del Estado, reconoce a los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD<sup>4</sup> de las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD sostiene, en el Título III que cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del Buen Vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política y estos niveles de gobierno constituyen<sup>5</sup>:

- a) Los de las regiones;
- b) Los de las provincias;
- c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y,
- d) Los de las parroquias rurales.

A más del reconocimiento de estos cuatro niveles de gobiernos descentralizados, la Norma Suprema ecuatoriana, también consideró la creación de gobiernos denominados “régimenes especiales” los que por razones étnicas, demográficas o

---

<sup>4</sup> Art. 238 Constitución de la República del Ecuador CRE

<sup>5</sup> Art. 28 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

ambientales sustentan su constitución, así podemos mencionar a los distritos metropolitanos, las circunscripciones territoriales afroecuatorianas, indígenas, montubias, Galápagos y la región amazónica.

Considerar a estos niveles de gobiernos como “autónomos”, desde el punto de vista de su organización territorial, sea esta una región, provincia, cantón o parroquia, implica el grado de autonomía<sup>6</sup> que estos poseen, traducida en libertad e independencia para la toma de decisiones desde lo administrativo, financiero y político.

El reconocimiento de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados hace posible que en su espacio territorial puedan con independencia desarrollar su gestión a través de programas y proyectos que permitan garantizar el Buen Vivir de sus ciudadanos. Tomando como base el principio “descentralizador” que a estas instituciones autónomas les confiere la Constitución, se logrará alcanzar el máximo nivel de autonomía posible.

Las disposiciones legales del COOTAD en su artículo 53<sup>7</sup> define a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, como personas jurídicas de derecho

---

<sup>6</sup> Art. 5 COOTAD. - Autonomía. – La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional.

La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.

La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley.

La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, incluyendo aquellos obtenidos de la gestión de cooperación internacional, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Su ejercicio no excluirá la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales.

<sup>7</sup> Art. 53 COOTAD. - Naturaleza jurídica. - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las

público, con autonomía política, administrativa y financiera, integrados por las funciones de participación ciudadana; de legislación y fiscalización, a excepción de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales que no se les reconoce las funciones referidas.

Dicho de otra manera, un gobierno autónomo descentralizado es un nivel de gobierno que rige un territorio organizado ya sea por regiones, provincias, cantones y parroquias, dotado por la Constitución y la Ley, de facultades, funciones y competencias, con autonomía para la toma de decisiones aplicables en políticas públicas en beneficio de la localidad que tutelan.

El accionar de estas instituciones descentralizadas y de quienes las representan se regirán bajo la aplicación de principios de subsidiariedad, solidaridad, equidad, participación ciudadana, bajo el régimen jurídico de la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

La subsidiariedad reconoce la responsabilidad compartida de los diferentes niveles de gobiernos que tienen con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía y el Buen Vivir en el marco de las competencias concurrentes y exclusivas de cada uno de ellos; la solidaridad en cambio se relaciona con la unidad territorial, económica, del ordenamiento jurídico y la igualdad de trato como expresión de la soberanía del pueblo; con la equidad el Estado está organizado de tal manera que la asignación de recursos y competencias respondan al desarrollo equilibrado de todo el territorio, el acceso a los servicios públicos y la igualdad de oportunidades; y por último el principio de participación ciudadana cuyos titulares son los ciudadanos de las localidades donde residan, deberá ser facilitado y promovido por todos los órganos del Estado cuyos resultados se verán reflejados en la elaboración y adopción compartida de decisiones.

---

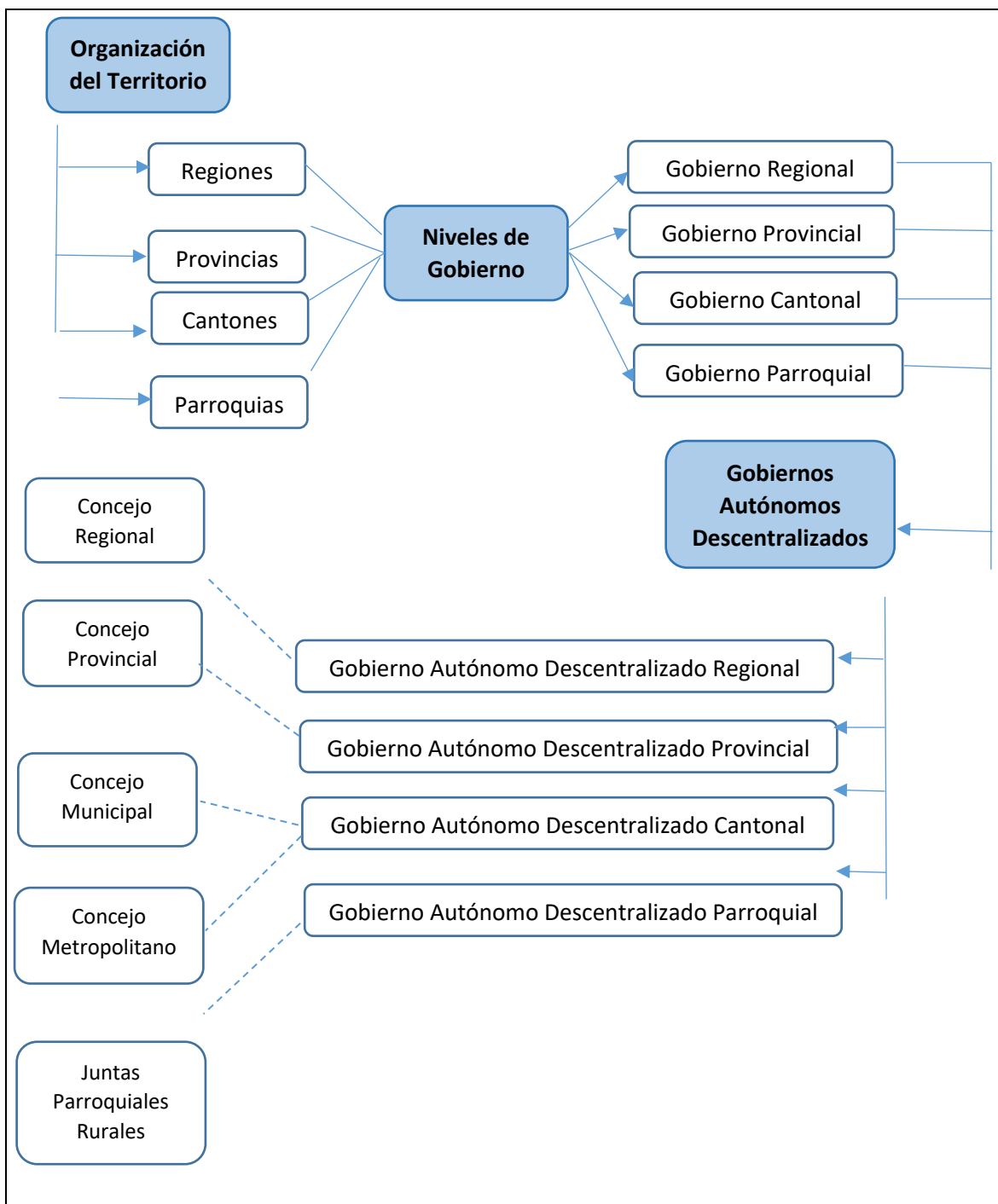
funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden.

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

**Figura 3.** Organización del territorio, niveles de gobierno y gobiernos autónomos descentralizados

Fuente: CRE y COOTAD

Elaborado por: Sandra Tapia



# Funciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales

El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización;
- b) De ejecución y administración; y,
- c) De participación ciudadana y control social<sup>8</sup>.

En su conjunto, la actuación de tales funciones que la Constitución y la Ley otorgan a los gobiernos municipales, se traducen en lograr el bien común de sus ciudadanos y alcanzar el desarrollo local. Para ello (Rodríguez & Fernández, 2018) manifestaron, resulta esencial preservar la capacidad de los Entes locales y sus competencias mínimas en el desarrollo de las políticas públicas. En ese sentido, es preciso un adecuado entendimiento de la autonomía local, de su garantía institucional y de los controles de coordinación necesarios para una efectiva gestión del territorio (p. 26).

La función ejecutiva es una facultad de aplicación, esta facultad ejecutiva acompaña de una manera valiosa a la autonomía política, administrativa y financiera, y a la facultad legislativa. La protección jurídica fundamental de esta facultad es que, por estar incluida en la Constitución, por el principio de la supremacía constitucional, la legislación secundaria no podrá válidamente afectarla (Hernandez Terán, 2009, pág. 95).

Las funciones llamadas de legislación, normatividad y fiscalización, cuando exponemos a la de legislación en su generalidad material, precisamos que el único órgano legislativo del Estado ecuatoriano que cumple esta función, creadora de leyes orgánicas y ordinarias es la Asamblea Nacional<sup>9</sup>, integrada por asambleístas elegidos por el pueblo. Sin embargo, la denominación de esta facultad aplicable en los gobiernos autónomos descentralizados municipales la expresamos desde el punto de vista de carácter normativo formal, con capacidad a través de sus

---

<sup>8</sup> Art. 29 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

<sup>9</sup> Art. 118 CRE. - La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.

Concejos de expedir actos normativos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones dentro del ámbito de sus competencias.

Esta función legislativa propia de los gobiernos cantonales (Municipio) y provinciales (Prefectura), será extensiva a los gobiernos autónomos descentralizados regionales si llegasen a constituirse en el Ecuador y a los Distritos metropolitanos, no siendo considerados los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales a quienes la Constitución y la Ley solo les otorga facultades reglamentarias.

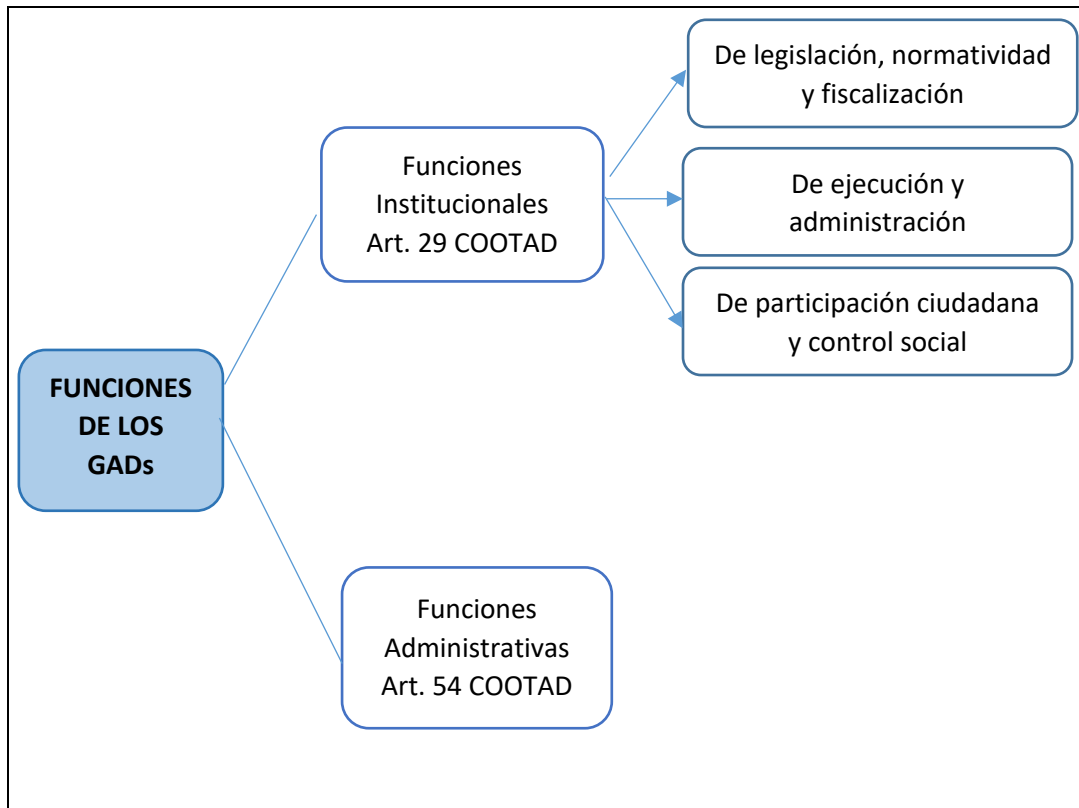
Vale destacar la diferencia que (Suig Nagua, 2017, págs. 53-54) explicó sobre considerar a las funciones detalladas y que corresponde a las contenidas en el artículo 29 del COOTAD como “funciones institucionales” inherentes a todos los gobiernos autónomos descentralizados; y las “funciones administrativas” que corresponden a las funciones que el COOTAD señala en el artículo 54 y que con exclusividad les atañe desarrollar a los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

En definitiva, conforme expresó (Guerrero, 2019, pág. 56) sobre los órganos que ejercen funciones administrativas, dice él existen precisamente para gestionar los recursos y bienes públicos, con la finalidad de satisfacer las necesidades de la comunidad.

**Figura 4.** Funciones de los gobiernos autónomos descentralizados

**Fuente:** COOTAD

**Elaborado por:** Sandra Tapia



## Administración pública municipal

Nuestra Constitución define a la Administración Pública (género) y entre la que destacamos a la Administración Pública Seccional (especie), constituida por los Gobiernos Autónomos Descentralizados representados entre ellos por los municipios, como un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Art. 227 Constitución de la República del Ecuador

Esta descripción según (Guerrero C. F., 2019, pág. 113), que formula la constitución de la administración pública se refiere a su finalidad (servicio a la comunidad bajo ciertos principios). Y esa finalidad de servicio de acuerdo a dichos principios, es un factor común respecto de todos y cada uno de los entes, organismos y personas que conforman el denominado sector público que está previsto en el Art. 225 de la Carta Magna, porque en definitiva todos ellos como instituciones del Estado, existen para procurar alcanzar el bien común de los ciudadanos en un marco de respeto de sus derechos, ya sea desde una esfera política, social, económica o jurídica, según el ámbito de incidencia que corresponda a cada uno en función de las potestades, atribuciones y competencias que les asigne la Norma Suprema y la Ley.

El Ecuador reconoce tres niveles de administración pública: la administración pública central, la administración pública seccional integrada por los gobiernos autónomos descentralizados y la administración pública institucional o de excepción.

No obstante, según la opinión de (Moreta, 2019, pág. 31) la eliminación en el código orgánico administrativo COA de la administración pública institucional no tiene ninguna relevancia, pues el ERJAFE establecía dos diferencias con respecto a la administración pública central e institucional: a) En su artículo 3 establecía la personalidad jurídica única de la administración pública central; y en el artículo 9 señalaba que la administración pública institucional tiene personalidad jurídica propia. El COA no hace alusión expresa, solo indica, en su artículo 46, que la administración pública central tiene personalidad jurídica en sus actos (sin decir si es única o propia de cada uno); sin embargo, debido a lo expresado en el artículo 47, se entiende que cada entidad tiene personalidad jurídica propia. b) En segundo lugar, el libro II del ERJAFE establecía un procedimiento administrativo común que solo aplicaba a la administración pública central y no a la institucional. Esto habría quedado sin efecto puesto que ahora el procedimiento administrativo común lo regula el COA y aplica a todo el sector público, con sus propias excepciones. En este orden de ideas, el autor considera no tener ninguna utilidad diferencias actualmente entre administración pública central e institucional.

La administración pública seccional en cambio delimitada al gobierno municipal, estará representada por una autoridad ejecutiva denominada alcalde o alcaldesa, y

para (Galvis Gaitán, 1989, pág. 89) demarcó a este gobernante como administrador y gerente del bien común, y para él los términos “administración” y “gerencia” son complementarios. Se administra al planear, organizar, dirigir y controlar. Se gerencia cuando se dirige a los demás con el fin de planear, organizar y controlar una determinada actividad. De suerte que, aunque diferentes en su origen, los dos conceptos han llegado a identificarse.

Sin embargo, vale enfatizar varios argumentos doctrinarios sobre la administración pública en general, cuyos rasgos característicos serán aplicables a la actividad que generen los diferentes niveles de administración pública reconocidos en nuestro país, para lo cual cito a:

(Asanza Miranda, 2018, pág. 1) señaló desde un punto de vista formal, la administración pública debe verse como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Por otra parte, desde un punto de vista material, la administración pública ha de entenderse como la actividad de ese organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

(Serra Rojas, 2008, págs. 363-364) en cambio, expresó sobre la administración pública, como una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de necesidades de interés público, con elementos tales como: personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso de ser necesario de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares.

Mencionando a (Santofimio, 2007, pág. 35) sobre la administración pública opinó, que esta involucra el más claro y profundo compromiso de las instituciones, autoridades, servidores y particulares de entender y ejecutar las funciones, atribuciones o competencias propias de la administración pública en dirección a la satisfacción del interés general o comunitario, para lo cual cuenta con los medios y las prerrogativas de autotutela necesarios, y al citar a Sabino Cassese concluyó que solo existe administración pública allí donde el objeto y la finalidad de los órganos

y de las actividades públicas se justifican y se desarrollan frente a las necesidades de la población.

(Zavala Egas, 2011, pág. 216) pronunció que todas las administraciones públicas actúan para la satisfacción de los intereses generales, también para satisfacer necesidades del servicio público o, bien, para la utilidad pública, lo que las perfila como diferentes de las administraciones privadas que tienen como finalidad el lucro económico.

De modo similar, (Linde, 2010, pág. 488) reflexionó al decir que las Administraciones públicas solo se justifican como poder vicarial, eso es, como poder al servicio de los ciudadanos; convertidos en el Estado democrático en referente y finalidad del mismo. Las Administraciones públicas tienen como objetivo principal la satisfacción de necesidades de los ciudadanos, de manera que la vertiente prestacional cobra una singularidad especial en el Estado social y democrático de derecho.

Pero, lo dicho anteriormente no nos debería llevar a la conclusión de que las Administraciones no necesitan controles internos y externos de legalidad. Si no existieran controles externos de la actividad de las Administraciones públicas, controles políticos, jurídicos y jurisdiccionales, ejercidos por órganos independientes de éstas, no sería posible calificar el ordenamiento jurídico administrativo como ordenamiento democrático. El principio garantizador se encuentra enunciado por Montesquieu en su *Espíritu de las Leyes*, y desde entonces no ha hecho sino afianzarse, hasta el punto de que no se puede concebir un ordenamiento jurídico democrático que no incluya un robusto sistema de garantías (Linde, 2010, pág. 488).

Y en este orden, revisando el código orgánico administrativo (COA) en el artículo 44, dice que la administración pública comprende las entidades del sector público previstas en la Constitución de la República, a lo que (Enríquez Carrera, 2018, págs. 55-56) sobre esta disposición legal comentó: este artículo duplica la determinación contenida en el artículo 225 de la Carta Magna, que indica que el sector público comprende:

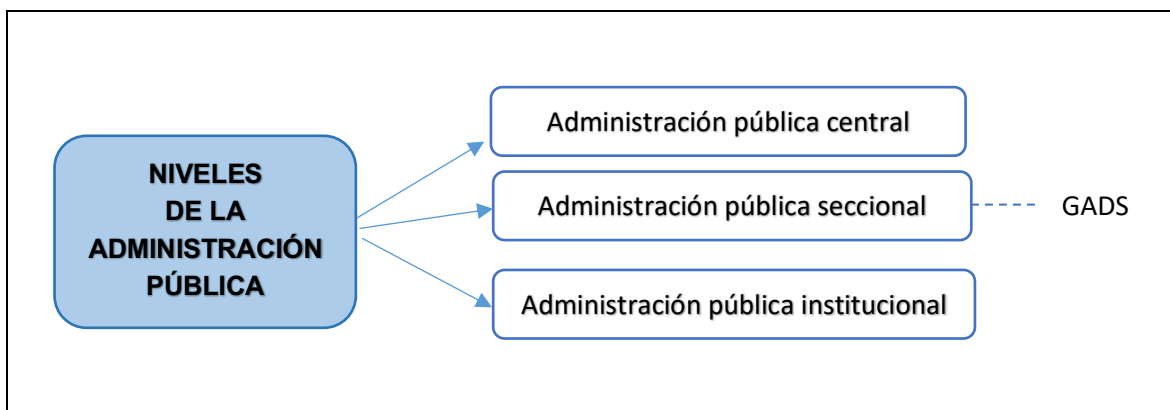
1. Organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.

2. Entidades que integran el Régimen Autónomo Descentralizado, que, a su vez, de conformidad a lo determinado por los artículos 28 y 72 del código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización (COOTAD) son: a) gobiernos autónomos descentralizados regionales, b) gobiernos autónomos descentralizados provinciales, c) gobiernos autónomos descentralizados cantonales, d) gobiernos autónomos descentralizados de las parroquias rurales, e) régimen especial de distrito metropolitano autónomo, f) régimen especial de circunscripción territorial indígena, afroecuatoriana o montubia y g) régimen especial de la provincia de Galápagos.
3. Organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado, como por ejemplo el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o la Corte Constitucional.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos, tal como las empresas públicas.

**Figura 5. Niveles de la Administración Pública**

**Fuente:** ERJAFE y COA

**Elaborado por:** Sandra Tapia



# **CAPÍTULO I I**

## **GOBIERNO LOCAL Y DERECHO A LA CIUDAD: FUNCIONES Y DESAFÍOS DE LOS ALCALDES EN EL ECUADOR**

### **Antecedente general**

A partir de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008 en la que el Estado se definió como constitucional de derechos y con el reconocimiento del nivel de gobierno municipal o los gobiernos autónomos descentralizados municipales como la Norma Suprema los denomina, estos cumplen un rol fundamental en la estructura del poder público y en la materialización de derechos en el territorio que administran.

En este marco, resalta bajo la legitimidad democrática tener presente el papel del alcalde elegido por votación popular quien al ser considerado representante legal y máxima autoridad del nivel ejecutivo municipal, es responsable de dirigir desde lo local la gestión pública y concretar programas, proyectos y políticas públicas delimitadas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el de Ordenamiento Territorial.

Al ser elegidos por votación popular, los alcaldes validan su representación política, se convierten en portavoces de la ciudadanía a todo nivel dentro de un cantón y desde su autonomía es el administrador de recursos públicos, gestor de obras y de servicios públicos desde la perspectiva del desarrollo, la sostenibilidad y la inclusión social en lo local.

Además, desde la corresponsabilidad y complementariedad<sup>11</sup> entre sus funciones los alcaldes pueden coordinar con otros niveles de gobiernos para fortalecer el

---

<sup>11</sup> Art. 26 Código Orgánico Administrativo (COA).- Principio de corresponsabilidad y complementariedad. Todas las administraciones tienen responsabilidad compartida y gestionarán de manera complementaria, en el marco de sus propias competencias, las actuaciones necesarias para hacer efectivo el goce y ejercicio de derechos de las personas y el cumplimiento de los objetivos del buen vivir.

servicio a la colectividad, promover la participación ciudadana y asegurar el acceso a servicios básicos de calidad, de tal manera que su liderazgo se refleje en la construcción de la gobernanza municipal transformadora<sup>12</sup>, ética y comprometida que le permita fortalecer la institucionalidad, la justicia social y el bienestar de su comunidad.

En este contexto, el máximo ejecutivo del gobierno local cumple con funciones fundamentales en la administración, organización, planificación y acoplamiento entre la gestión pública en el territorio que lidera y la práctica con resultados en la garantía de derechos de la población urbana a quien se debe.

Por lo tanto, la actividad del alcalde desde el plano de la democracia, la inclusión, la participación y el aval del amparo de derechos de los ciudadanos lo ata de manera directa y notable con el Derecho a la Ciudad y su garantía, entendiéndose como tal al derecho colectivo de sus habitantes en la ciudad donde esta no solo sea considerada como un espacio, área, entorno físico sobre el que se asientan personas, sino que se debe considerar el lugar donde se tutele el Buen Vivir de los ciudadanos.

En efecto, Derecho a la Ciudad y Derecho al Buen Vivir consagrados constitucionalmente en el Art. 31<sup>13</sup> y Título II, involucran contemplar a la urbe como el territorio comunitario en el que toda su gente puedan ejercer plenamente y sin discriminación sus derechos con dignidad, lo cual implica para un burgomaestre desempeñar sus funciones apegado a la Constitución a la ley y la ética pública, para ello en el ámbito de sus competencias entre las que se pueden nombrar debe ser el proveedor de acceso y con continuidad de servicios básicos, llevar a cabo los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el que se planifique el buen uso

---

<sup>12</sup> A partir de este término “gobernanza municipal transformadora” se vincula en la construcción de “ciudad” a la que (Slavin, 2021) puntualizó: Por eso la ciudad es considerada para estos autores como el espacio de transformación, el punto de partida de una lucha por una sociedad más inclusiva. La ciudad, y ya no sólo el Estado Nacional, se vuelve un espacio para la implementación de políticas públicas en defensa de los derechos humanos. Un espacio para la innovación y la creación (p.23).

Finalmente, se habla de la posibilidad de transformar, y NO de resolver el problema de la ciudad, (...) (p.24).

<sup>13</sup> Art. 31 Constitución de la República del Ecuador.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

del suelo, manejo de la gestión ambiental, la movilidad, espacios públicos seguros, vivienda digna, etc.

Con ello desde las alcaldías serán quienes definan el ámbito en el que se practique el Derecho a la Ciudad y se sirva al bien común local, desde una ciudad diseñada en base a la participación de sus habitantes en función de sus necesidades, con una planificación urbana en la que los individuos que la conforman sean el centro de la toma de decisiones públicas en la que se involucren prioridades sociales, criterios de justicia espacial en armonía con la naturaleza (socioambiental), sostenibilidad, inclusividad, deferencia de la diversidad, los derechos colectivos, culturales y ecológicos.

## **Derecho a la ciudad**

Tomando el contenido del estudio del derecho a la ciudad y derechos de la naturaleza de (Tapia, 2024) en la que reflexioné como las acciones u omisiones de las entidades públicas integradoras de un gobierno local en su gestión inciden en el disfrute o violación de estos derechos “ciudad-naturaleza”, y desde el contexto de esa investigación se explicó la importancia del papel que cumplen los gobiernos autónomos descentralizados municipales en la efectividad del desarrollo de sus competencias y especialmente en la que tiene que ver con la de gestión ambiental. Partiré de este referente para esbozar la trascendencia del ejercicio y tutela del derecho a la ciudad por parte de los municipios hacia los ciudadanos que habitan en el perímetro urbano.

Así (Tapia, 2024), desde lo conceptual doctrinario destaqué que varios autores internacionales y pocos nacionales abordan el estudio del derecho a la ciudad, en este sentido es a partir de los años setenta desde Francia donde aparece el filósofo Henri Lefebvre forjando la definición de origen de este derecho (p.83). Considerado Lefvre por (Slavin, 2021) uno de los fundadores de la *Teoría Urbana Crítica*, en un libro que lleva por título justamente *El Derecho a la Ciudad*, quien en el año 1968 comenzó a desarrollar este concepto en el sentido que actualmente ha alcanzado (p.36).

Con ello, el derecho a la ciudad, definido por Lefebvre señala como "...el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad, y hacer de esta un espacio privilegiado de lucha anticapitalista", construyendo su hipótesis de ver al derecho a la ciudad "...como la posibilidad y la capacidad de los habitantes urbanos y principalmente de la clase obrera, de crear y producir la ciudad", por lo que citando a (Molano, 2016, pág. 4) dijo, que el describe los elementos centrales del derecho a la ciudad como "...construcción autónoma y obra colectiva frente al capital y al Estado" (Tapia, 2024, pág. 83).

En este sentido se comprende como Lefebvre reivindica la necesidad de recuperar la ciudad para el uso y goce de sus habitantes, principalmente de los "*sin derechos*", de todos aquellos a quienes la ciudad capitalista expulsa y excluye. Considera que la ciudad es el espacio en el que se visualiza la lucha de clases, donde se hace presente el conflicto entre patrones, promotores inmobiliarios, financistas, propietarios e inquilinos, trabajadores desocupados, quienes se enfrentan por imponer una forma de hacer ciudad que de satisfacción a sus intereses particulares (Slavin, 2021, pág. 67).

Por otro lado, Manuel Moreno profesor ayudante y doctor de derecho administrativo de la Universidad de Málaga citado por (Tapia, 2024, pág. 184) concibe el derecho a la ciudad "como un derecho humano emergente comprensivo de todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente, que encuentran en la ciudad el ámbito propio para su realización<sup>14</sup>. Vendría a ser, por tanto, el derecho de los habitantes de las ciudades a satisfacer en ellas sus necesidades y aspiraciones sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales" (Moreno, 2022, págs. 313-314).

Por su parte Pablo Slavin doctor en derecho con mención en ciencias políticas argentino, citado por (Tapia, 2024) realizó un análisis crítico del pensamiento de tres autores que considera claves para entender el derecho a la ciudad y la relevancia del funcionamiento del modo de producción capitalista: Lefebvre, Soja y Harvey; reflexiona sobre fenómeno de la urbanización y su problemática y explica

---

<sup>14</sup> Manuel Moreno Linde toma como referencia en su contenido lo siguiente: En este sentido, Bandrés ha señalado que «la formulación del derecho a la ciudad se corresponde con la noción de «derechos humanos de proximidad», que engloba las libertades urbanas, identificadas como los derechos y libertades cuya realización tiene virtualidad en el ámbito específico territorial local». BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J.M. (2014), «El derecho a la ciudad», Cuadernos de Derecho Local, núm. 35, pág. 98.

la importancia de la construcción de un movimiento social que ofrezca alternativas ante la hegemonía neoliberal que hoy se impone a nivel mundial (p. 84).

En ese marco, el autor que refiero concibe el derecho a la ciudad asociado con el derecho a la ciudadanía, y a un tipo especial de ciudadanía: libertadora, igualitaria, inclusiva, creadora de nuevos derechos, transformadora y constituye, simultáneamente, una herramienta para la reforma y para la revolución; piensa al derecho a la ciudad como una integralidad, contrario a la fragmentación del espacio, por lo que debemos entender al espacio y su producción razonada como una totalidad (Slavin, 2021, págs. 36,40).

Y al mismo tiempo es imprescindible mencionar por parte de (Slavin, 2021) el cual coincide con (Moreno, 2022, págs. 313-314) al hoy considerar el derecho a la ciudad un derecho humano emergente, constituyendo ese espacio físico donde los hombres habitan y conviven, y en el que luchan por alcanzar su plena realización política, económica, social, cultural y ecológica (p. 68). El derecho a la ciudad constituye, simultáneamente una herramienta para la *reforma* y para la *revolución*<sup>15</sup>. Porque al mismo tiempo que debemos buscar *remedios* para intentar resolver los problemas que nos plantea la *ciudad de hoy*, estamos obligados a pensar y elaborar propuestas para la (re)construcción de esa *ciudad futura*.

A consecuencia de este antecedente, (Tapia, 2024) en cuanto a la definición del derecho a la ciudad, entendió su garantía en el Ecuador se configuraría como la materialización de un conjunto de derechos que en la Constitución ecuatoriana los denomina “derechos del buen vivir”, los cuales de nada servirían si estos solamente constan escritos en un texto (parte dogmática) cuando la gestión institucional (parte orgánica) y de los servidores públicos en el desempeño de sus cargos no evidencia el goce de estos derechos para los ciudadanos (p.87).

De allí, (Tapia, 2024) manifesté es innegable que la administración municipal como ente del Estado, está instituido para servir a la colectividad y a través de su gestión y bajo sus competencias está obligado a proteger los derechos de sus habitantes, el patrimonio natural, público, cultural, ser proveedor de servicios públicos eficientes y de calidad que se traducirán en hacer realidad el Buen Vivir; sin olvidar

---

<sup>15</sup> Lefebvre lo sentenciaba en una frase: “*la revolución será urbana, o no será*” (Slavin, 2021, pág. 68)

que en el tejido urbano la participación ciudadana será clave en la toma de decisiones del desarrollo, la planificación y gestión de la ciudad (p.93).

Por eso, (Slavin, 2021) es claro cuando dice que la administración local, el municipio, tiene más y mejores chances de conocer las necesidades y los problemas de los habitantes de su ciudad, y merced a ello está en condiciones de ofrecer respuestas más rápidas y efectivas. Juegan a su favor los principios de eficacia, subsidiariedad y proximidad (p. 23).

Paralelo a la gestión pública de los municipios la que debe ejercerse bajo la práctica de gobierno abierto, destaco precisamente en el que se cuente con la participación de una ciudadanía activa, comprometida y fiscalizadora, se ponga en marcha estrategias para que los habitantes de la ciudad puedan tener acceso a información pública, participar en la toma de decisiones y aportar en la resolución de problemas en el ámbito del territorio local. Con ello como exteriorizó (Slavin, 2021) la *protesta social* es inescindible de la libertad de expresión, es un derecho humano pero a la vez un deber de todo ciudadano comprometido con el buen funcionamiento del sistema democrático, constituyendo así una herramienta fundamental en la lucha por la vigencia de los *derechos fundamentales*, y sin la cual es muy difícil construir la *justicia espacial* que el derecho a la ciudad exige (p. 124). En resumidas cuentas, la ciudad y la forma en que deseamos vivir en ella debe ser imaginada, diseñada y reformulada por sus propios habitantes: por TODXS, sin exclusiones de ningún tipo, y con una participación activa, real y continua. Y es que el derecho a la ciudad nunca puede ser un objetivo en sí mismo, sino que debe ser entendido como una vía para la transformación y el empoderamiento de toda la sociedad. Tenemos que concebirlo como un proyecto en permanente construcción (Slavin, 2021, pág. 232).

## **El alcalde, la gobernanza local y el Derecho a la Ciudad**

Los municipios bajo la denominación de gobiernos autónomos descentralizados cantonales contarán con un representante legal<sup>16</sup> llamado alcalde el cual bajo el

---

<sup>16</sup> Art. 60 Código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización.- Atribuciones del alcalde o alcaldesa.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa:

amparo de la Constitución y la Ley contará con autonomía política, administrativa y financiera en la toma de decisiones públicas de la localidad que gobierna.

El alcalde es el ciudadano o ciudadana que representará a la ciudad que le da la oportunidad de administrarla, diseñarla y organizarla bajo un interés general y público donde quienes habitan el cantón deben ser considerados por los burgomaestres la centralidad de todo en las disposiciones de la gestión pública municipal.

Si describimos al alcalde desde lo profesional, no necesariamente la ley obliga un perfil en particular, pues como requisitos básicos para ser candidato y poder participar en la lid electoral demanda el Consejo Nacional Electoral para registrar candidatura conforme el Art. 95 Código de la Democracia, numeral 2: (...) requiere haber cumplido dieciocho años de edad al momento de inscribir la candidatura; estar en goce de los derechos políticos; haber nacido en la respectiva jurisdicción o haber vivido en ella, de forma ininterrumpida, los dos últimos años previos a la inscripción de la candidatura; constar en el registro electoral del lugar al que desea representar y haber sufragado en el mismo en el último proceso electoral; y, no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución.

Desde el punto de vista de su liderazgo como dignatario su rol se ciñe también a lo político, por lo que no está salvado de este tipo de responsabilidades, así dentro de sus funciones la ciudadanía demandará desde lo local una gestión integral desde lo técnico, ético y político en el desarrollo de la ciudad y de la buena administración pública.

En consecuencia, en su cometido como servidor público y bajo la práctica de la denominada “gobernanza multinivel<sup>17</sup>”, la aplicación de principios constitucionales y del derecho administrativo como lo son la complementariedad, la cooperación y

---

a) Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal; y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico;

<sup>17</sup> “Gobernanza multinivel” es un término que acuñó el Comité de las Regiones (CDR) europeo en 2009. Hace referencia al propósito de la Comisión Europea de ‘construir Europa en asociación’ y de aplicar un proceso de toma de decisiones europeo que sea inclusivo. Un aspecto fundamental de este concepto es el reconocimiento de que: “Gobernanza multinivel significa la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea”. Hace referencia a la responsabilidad compartida entre los distintos niveles de gobierno” (Comité de las Regiones Unión Europea, 2009: 2). Citado por (Sulca Córdova, 2020, pág. 23)

la coordinación deberá articular los intereses de su territorio con las políticas nacionales que le permita afianzar la descentralización práctica y vigorizar la institucionalidad democrática, respondiendo en forma eficiente a las necesidades ciudadanas desde lo local.

En función de lo planteado, la gobernanza local debe tener claro como puntualicé (Tapia, 2024, págs. 93-94) que las ciudades prósperas, atractivas e incluyente no surgen espontáneamente<sup>18</sup>, frase que se reproduce desde el Centro para el Futuro de las Ciudades del Tecnológico Monterrey y que vale destacar en tanto y en cuanto construir ciudad conlleva la suma de procesos de creación y aplicación de una serie de instrumentos de políticas públicas, normativos y roles de ejecutividad de los diferentes niveles de gobierno.

El crecimiento de la población urbana es evidente y en las estimaciones desarrolladas por la ONU al 2050 se acrecentará al extremo de que el espacio urbano se verá vulnerado y con gran impacto para las futuras generaciones y para la gestión de los gobiernos locales que deben prepararse para hacer frente a diferentes problemas en lo económico, social y ambientales que se derivaran (Tapia, 2024, pág. 94).

Un sistema estructurado de gestión en la que los regímenes locales bajo los principios constitucionales y del derecho administrativo de descentralización, organización, planificación, responsabilidad, transparencia, evaluación y corresponsabilidad por expresar algunos de ellos son por los que necesitan transitar, bajo un régimen constitucional y legal que circunscriba acciones afines con el ordenamiento territorial y la planificación urbana entre las distintas entidades políticas administrativas del Estado, sean estas gobierno central, provincial, cantonal y parroquial (Tapia, 2024, pág. 94).

Como instrumentos que reflejen resultados de la gestión eficaz de las autoridades nominadoras de las administraciones públicas locales “alcaldes”, figura la de «planificación». En un marco que se pueda lograr el desarrollo sostenible con miras

---

<sup>18</sup> Centro para el Futuro de las Ciudades, Tecnológico de Monterrey, recuperado de: [https://implanuruapan.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/planeacio%CC%81n-a-largo-plaso\\_ITESM\\_IMPLAN-Uruapan.pdf](https://implanuruapan.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/planeacio%CC%81n-a-largo-plaso_ITESM_IMPLAN-Uruapan.pdf)

a la ciudad presente y futura la «planificación urbana» permitirá desde la eficacia<sup>19</sup> (capacidad de obtener lo que se plantea en el tiempo indicado) y eficiencia<sup>20</sup> (alcanzar los objetivos y metas con menos recursos) construir la garantía de derechos en favor de los ciudadanos (Tapia, 2024, pág. 95).

En el ámbito orgánico constitucional la Carta Suprema desarrolló la infraestructura institucional que refiere a la organización y funciones de los órganos del poder, de entre ellos el reconocimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales con competencias y atribuciones debidamente definidas, y bajo el principio de corresponsabilidad de la mano con el Gobierno Central bajo instrumentos de planificación nacional como lo es el denominado Plan Nacional de Desarrollo constituyen la hoja de ruta técnica por la que deben de manera obligatoria transitar toda la Administración Pública en el Ecuador (Tapia, 2024, págs. 95-96).

Desde este análisis constitucional son diversos artículos de la Carta Suprema<sup>21</sup> en cuyo contenido guardan correspondencia con la motivación del desarrollo de planificación dentro de territorio ecuatoriano<sup>22</sup> y que sustentan la toma de decisiones en el quehacer de la gestión pública de los mandatarios locales<sup>23</sup> (Tapia, 2024, pág. 96).

Son varios instrumentos desde lo constitucional, legal, técnico e institucional con los que contamos para el ejercicio del derecho a la ciudad y derechos de la naturaleza, encaminados en la construcción de la ciudad en la que queremos habitar. Por lo que no es concebible que teniendo una Norma Suprema garantista de derechos de las personas, a la ciudad, de la naturaleza, un ordenamiento jurídico

---

<sup>19</sup> Art. 227 Constitución de la República del Ecuador y Art. 3 Código Orgánico Administrativo.- Principio de eficacia. Las actuaciones administrativas se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias.

<sup>20</sup> Art. 4 Código Orgánico Administrativo.- Principio de eficiencia. Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales

<sup>21</sup> Arts. 3 num.5, 23, 30, 31, 66 num.2, 241, 261, 264, 276, 321, 375, 376, 409 entre otros, Constitución de la República del Ecuador.

<sup>22</sup> Art. 3 Constitución de la República del Ecuador.- Son deberes primordiales del Estado: 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.

<sup>23</sup> Art. 241 Constitución de la República del Ecuador.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.

e instrumentos que guían el quehacer público en pro de garantizar el buen vivir, los resultados sean contrarios a lo que se pregona (Tapia, 2024, pág. 106).

El mandato municipal debe concretar su gestión bajo la visión de un gobierno local urbano-ecológico en la que en su entorno con la aplicación técnica de los instrumentos de planificación que posee puedan en equilibrio convivir humanos y naturaleza, bajo un enfoque de transformación de la ciudad resiliente y justa que contemple los derechos de sus habitantes (Tapia, 2024, pág. 106).

Esta realidad debe aterrizar en la gestión eficaz de los dignatarios en las administraciones locales, los que tienen un rol fundamental en el ejercicio de la garantía de derechos a la ciudad y de la naturaleza, los que deberán sujetarse a mecanismos de responsabilidad y sancionatorios desde lo político, administrativo, civil o penal del no cumplimiento de sus deberes enfocados en el servicio a la colectividad y el medio ambiente. De esta manera el poder público se vería limitado por la propia Constitución y la Ley (Tapia, 2024, pág. 107).

En definitiva, en un contexto constitucional de derechos y descentralizado como se define el Ecuador, el cometido de el alcalde en el ejercicio de su cargo es decisivo y determinante para una buena gobernanza local y el amparo del Derecho a la Ciudad en función a las necesidades colectivas que por la misma cercanía que mantiene con sus habitantes en lo urbano puede conocer y gestionar.

En tal virtud, debemos pensar desde la democracia en una gobernanza local en la que se permita interactuar con la sociedad civil y diferentes sectores dentro del territorio urbano desde una visión participativa e inclusiva, para que sean los principales actores en la toma de decisiones de las políticas públicas que fortalezca al interés general y el Buen Vivir de sus habitantes.

## **Funciones, competencias y atribuciones del alcalde desde lo conceptual y normativo**

El alcalde, al ser la autoridad ejecutiva del municipio es la figura que encarna el poder local y por ello su principal función es la de garantizar dentro de su territorio derechos por lo que para ello la Norma Suprema y la legislación ecuatoriana le ha asignado competencias y atribuciones expresamente definidas.

Desde la autonomía como principio clave para la implementación de políticas y la gestión pública, los gobiernos autónomos descentralizados cantonales y sus burgomaestres ejercerán competencias exclusivas y concurrentes esenciales para la materialización de garantías traducidas en derechos fundamentales y del Buen Vivir de sus habitantes.

En ese contexto, el rol del alcalde desde cuando fue candidato previo a su elección popular debe enfocar el contenido de su “plan de trabajo<sup>24</sup>” en lo que el derecho público prevé para el desarrollo de su gestión, de esa manera existirá coherencia entre lo que prometió en campaña, declaró y presentó ante el Consejo Nacional Electoral para calificar su candidatura y lo que en la realidad del cargo podrá generar y/o acercarse a lo más posible cuando llegué a ocuparlo.

De acuerdo con (Instituto de la Democracia - CNE, 2014) el plan de trabajo, además de ser un requisito obligatorio, es una herramienta de planificación donde el candidato/a define las acciones que piensa emprender, su visión de desarrollo, y las propuestas programáticas para alcanzar sus objetivos en el caso de ser electo. Además, representa el instrumento de rendición de cuentas que vincula al candidato/a con los ciudadanos y electores, ya que sobre la base del contenido de su plan de trabajo la ciudadanía decidirá su voto y ejercerá control social, ya sea exigiendo rendición de cuentas o revocando el mandato.

A título ilustrativo desde lo local, entre las funciones, competencias exclusivas, concurrentes y atribuciones específicas en el contexto del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD se detallan:

---

<sup>24</sup> Art. 97 Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia.- Todos los candidatos y candidatas a Presidente o Presidenta, Gobernador o Gobernadora Regional, Prefecto o Prefecta, Alcalde o Alcaldesa, presentarán junto con el formulario de inscripción un plan de trabajo con al menos el siguiente contenido:

1. Diagnóstico de la situación actual;
2. Objetivos generales y específicos; y,
3. Plan de trabajo plurianual de acuerdo a la dignidad a la que hubieren optando, en el que se establecerán las propuestas y estrategias a ejecutarse de resultar electos;
4. Mecanismos periódicos y públicos de rendición de cuentas de su gestión.

Los y las candidatas de listas pluripersonales presentarán una propuesta o plan de trabajo único con el mismo contenido señalado anteriormente.

En la solicitud de inscripción se hará constar también los datos personales del responsable del manejo económico de la campaña, junto con su firma de aceptación. Todas las candidatas y candidatos principales a procesos de elección popular, presentarán su hoja de vida.

Art. 54.- **Funciones.-** Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;
- d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;
- e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquia, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;
- g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;
- h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;
- i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;
- j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución

y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;

k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;

l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;

m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él la colocación de publicidad, redes o señalización;

n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación técnica profesional del ente rector de la seguridad ciudadana y orden público y de la Policía Nacional, y con los aportes de la comunidad, organizaciones barriales, la academia y otros organismos relacionados con la seguridad ciudadana, para formular la planificación de la política local, su ejecución y evaluación de resultados, sobre la acción preventiva, protección, seguridad y convivencia ciudadana. Previa coordinación con la Policía Nacional del Ecuador de su respectiva jurisdicción, podrán suscribir convenios colaborativos para la seguridad ciudadana en el ámbito de sus competencias, en concordancia con el Plan Nacional de seguridad ciudadana.

o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;

p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;

q) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón;

r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana, que garanticen el bienestar animal;

s) Fomentar actividades orientadas a cuidar, proteger y conservar el patrimonio cultural y memoria social en el campo de la interculturalidad y diversidad del cantón;

- t) Implementar planes y programas destinados a la prevención integral del fenómeno socioeconómico de las drogas, conforme con las disposiciones legales sobre esta materia y en el marco de la política nacional; y,
- u) Incentivar el emprendimiento local a través de capacitaciones dirigidas a la ciudadanía mediante convenios interinstitucionales en temas inherentes al fortalecimiento de las actividades productivas y de innovación en cada territorio. Estos programas de capacitación deberán ser difundidos en los medios de comunicación disponibles para el respectivo gobierno municipal.
- v) Coordinar con la administración de los parques científicos-tecnológicos existentes en su jurisdicción, para asegurar su abastecimiento de personal especializado en materia de emprendimiento tecnológico.
- w) Las demás establecidas en la ley.

**Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.-** Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley;

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, 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, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
- b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
- c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;
- d) Prestar los servicios públicos básicos de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial con depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos mediante rellenos sanitarios, otras actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la Ley.
- e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;
- f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal;
- g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública, a través de convenio, los gobiernos autónomos descentralizados municipales

podrán construir y mantener infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, en su jurisdicción territorial.

h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;

i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;

j) 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;

k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;

l) 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;

m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y,

n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

**Art. 60.- Atribuciones del alcalde o alcaldesa.-** Le corresponde al alcalde o alcaldesa:

a) Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal; y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico;

b) Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal;

c) Convocar y presidir con voz y voto dirimente las sesiones del concejo municipal, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa;

d) Presentar proyectos de ordenanzas al concejo municipal en el ámbito de competencias del gobierno autónomo descentralizado municipal;

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

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

- g) Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan cantonal de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración del concejo municipal para su aprobación;
- h) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas;
- i) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir previo conocimiento del concejo, la estructura orgánico - funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal; nombrar y remover a los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno autónomo descentralizado municipal;
- j) Distribuir los asuntos que deban pasar a las comisiones del gobierno autónomo municipal y señalar el plazo en que deben ser presentados los informes correspondientes;
- k) Sugerir la conformación de comisiones ocasionales que se requieran para el funcionamiento del gobierno municipal;
- l) Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno municipal; así como delegar atribuciones y deberes al vicealcalde o vicealcaldesa, concejales, concejales y funcionarios, dentro del ámbito de sus competencias;
- m) Presidir de manera directa o a través de su delegado o delegada el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos en su respectiva jurisdicción;
- n) Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización del Concejo, en los montos y casos previstos en las ordenanzas cantonales que se dicten en la materia;
- o) La aprobación, bajo su responsabilidad civil, penal y administrativa, de los traspasos de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito, en casos especiales originados en asignaciones extraordinarias o para financiar casos de emergencia legalmente declarada, manteniendo la necesaria relación entre los programas y subprogramas, para que dichos traspasos no afecten la ejecución de obras públicas ni la prestación de servicios públicos. El alcalde o

la alcaldesa deberá informar al concejo municipal sobre dichos traspasos y las razones de los mismos;

p) Dictar, en caso de emergencia grave, bajo su responsabilidad, medidas de carácter urgente y transitorio y dar cuenta de ellas al concejo cuando se reúna, si a éste hubiere correspondido adoptarlas, para su ratificación;

q) Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;

r) Conceder permisos para juegos, diversiones y espectáculos públicos, en las parroquias urbanas de su circunscripción, de acuerdo con las prescripciones de las leyes y ordenanzas sobre la materia. Cuando los espectáculos públicos tengan lugar en las parroquias rurales, se coordinará con el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural respectivo;

s) Organización y empleo de los Agentes de Control Municipal en los ámbitos de su competencia dentro del marco de la Constitución y la ley;

t) Integrar y presidir la comisión de mesa;

u) Suscribir las actas de las sesiones del concejo y de la comisión de mesa;

v) Coordinar la acción municipal con las demás entidades públicas y privadas;

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

x) Resolver los reclamos administrativos que le corresponden;

y) Presentar al concejo y a la ciudadanía en general, un informe anual escrito, para su evaluación a través del sistema de rendición de cuentas y control social, acerca de la gestión - administrativa realizada, destacando el estado de los servicios y de las demás obras públicas realizadas en el año anterior, los procedimientos empleados en su ejecución, los costos unitarios y totales y la forma cómo se hubieren cumplido los planes y programas aprobados por el concejo;

z) Solicitar la colaboración de la policía nacional para el cumplimiento de sus funciones; y,

aa) Las demás que prevea la ley.

# La gestión pública municipal: principios y desafíos

El desarrollo local y la garantía efectiva de derechos para los ciudadanos corresponde a la gestión de los alcaldes, por cuanto al ser la autoridad ejecutiva del cantón son los encargados de articular las acciones públicas en el gobierno municipal. Y esta gestión debe devenir desde las necesidades reales de la población, por la misma cercanía que existe de la municipalidad con la gente, en tal razón (Noel Roth-Deubel, 2018, pág. 27) dijo: “Ahora el reto consiste en intentar construir una gestión pública de los asuntos públicos con cara humana, una administración sensible, de cercanía, que reconoce las diferencias sin erigir compartimentos simplemente yuxtapuestos, y sin caer en un nueva lógica clientelar o corrupta”.

Desde un enfoque municipal, la gestión pública corresponde ese conjunto de proyectos, programas, acciones, decisiones, procesos administrativos, presupuestarios, técnicos y políticos que desarrolla un gobierno autónomo descentralizado cantonal, cuyo propósito fundamental radica en servir el interés general y satisfacer necesidades colectivas encauzadas al desempeño de fines públicos y la garantía de los derechos ciudadanos de quienes habitan en su jurisdicción.

El ejercicio de la gestión municipal estará al amparo del alcalde como máxima autoridad del municipio quien, en conjunto con el Concejo municipal desde la institucionalidad y la legalidad<sup>25</sup> generaran actividad<sup>26</sup> que avale su existencia en el ámbito público acorde a la aplicación de principios como lo son la eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, jerarquía, planificación, transparencia, evaluación,

---

<sup>25</sup> El principio de legalidad es el principio de sometimiento de la administración pública al derecho, constitucionalmente concebido en el Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) cuando dice: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.(...)” Entiéndase a los gobiernos autónomos descentralizados municipales como parte del sector público conforme el Art. 225 CRE lo expresa.

<sup>26</sup> La “actividad” que genera la “administración pública seccional” amparada en el derecho constitucional y el derecho administrativo estará dada por la emisión diaria de actos administrativos, actos de simple administración, contratos administrativos, hechos administrativos y actos normativos de carácter administrativo. Lo cual es avalado por lo que el Código Orgánico Administrativo (COA) señala en su Art. 89.

responsabilidad, control y otros reconocidos en la Constitución y el derecho administrativo. Es preciso puntualizar que, en el quehacer de la gestión municipal más allá del buen manejo de recursos públicos que debe practicar bajo la buena fe y la ética, el gobierno municipal debe ser capaz de proveer soluciones a los problemas de la convivencia diaria colectiva y de necesidades de la ciudad, al efecto de mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes para que estos puedan vivir con dignidad.

En tal sentido, no se puede omitir la activa participación de la ciudadanía en la práctica de la gestión municipal, ya que los ciudadanos son y deben formar parte en la toma de decisiones de las políticas pública a realizarse en la localidad, como parte del fortalecimiento democrático cantonal. Tal es así que el ordenamiento jurídico constitucional e infra constitucional y de aplicación de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales prevén mecanismos de participación de sus habitantes como lo son: las veedurías ciudadanas, los presupuestos participativos, los consejos consultivos y las asambleas barriales, las que pueden y deben influir en la planificación y el desarrollo de servicios, obras y necesidades públicas reales de los diferentes sectores sociales. Por ello la construcción colectiva el desarrollo territorial en el contexto ecuatoriano constitucional<sup>27</sup> y legal<sup>28</sup> se

---

<sup>27</sup> Art. 95 Constitución de la República del Ecuador.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Art. 100 Constitución de la República del Ecuador.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

<sup>28</sup> Art. 2 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.- Objetivos.- Son objetivos del presente Código:

encuentra garantizado para que la ciudadanía razón de ser de la gestión pública municipal pueda intervenir de manera directa en los asuntos públicos, permitiendo así legitimar su derecho de participación.

En consecuencia, la regulación y control de la gestión pública municipal se encuentra avalado por el ordenamiento jurídico ecuatoriano desde la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD que confieren a los gobiernos autónomos descentralizados cantonales competencias exclusivas y concurrentes en diferentes ámbitos dentro del perímetro urbano, las cuales para su materialización eficaz deben articularse en herramientas técnicas como el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, los presupuestos participativos, los mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de políticas públicas, etc., que sustenten la actividad municipal en consonancia con la buena administración pública y el Buen Vivir que respondan y aseguren los derechos fundamentales de los habitantes del cantón.

---

b) La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población;

f) La democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el impulso de la participación ciudadana;

Art. 54 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;

## **CAPÍTULO III**

### **CONCEJO MUNICIPAL**

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales para el cumplimiento de sus fines y actuación de potestades públicas a ellos establecidas, a más de contar con una estructura administrativa eficiente, demanda de dos órganos de gobierno imprescindibles: órgano ejecutivo representado por el alcalde y órgano legislativo representado por el Concejo Municipal.

Los Concejos tienen su remoto origen en la antigua Roma, así lo aseveró (Hernao Hidrón, 2000, pág. 68) donde el emperador designó con el nombre de ediles a unos magistrados que ejercían funciones eminentemente cívicas, como el cuidado de las calles y monumentos públicos, el ornato de la ciudad, etc. En Europa la institución adquirió gran prestigio, con la denominación de ayuntamiento.

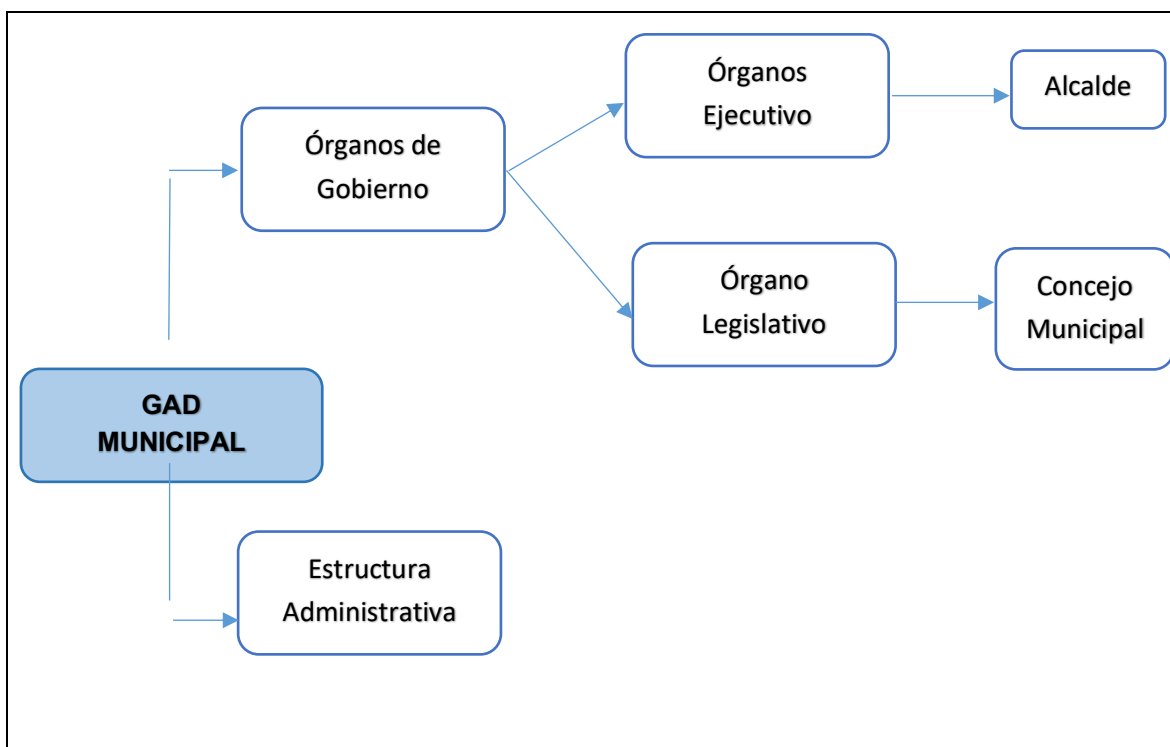
Como máximo órgano dentro del municipio, el Consejo Municipal constituye el espacio democrático de debate en la toma de decisiones y buen uso de los recursos públicos, pues su labor legislativa y de fiscalización contribuyen en la legitimidad y transparencia en la gestión municipal, la planificación, el desarrollo del territorio cantonal, la entrega de servicios públicos y la tutela de los derechos ciudadanos.

Por configurarse en su seno la pluralidad política en la que se destaca la presencia de diversas ideológicas, movimientos y/o partidos políticos, garantiza en su quehacer público la representación de diversos sectores sociales los que por voluntad popular los eligieron para que sean la voz de quienes habitan la ciudad y respondan a la realidad de las necesidades de la comunidad con responsabilidad en la toma de decisiones normativas y de políticas públicas sostenibles e inclusivas.

**Figura 6.** Órganos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal

Fuente: COOTAD

Elaborado por: Sandra Tapia



## Definición de Concejo Municipal

El Concejo, es el cuerpo colegiado del gobierno autónomo descentralizado municipal, también conocido como Concejo cantonal y será el órgano de legislación y fiscalización de dicho régimen.

Su constitución expresa la actuación propia de la democracia en el ámbito local, por ser un órgano público, facilita la relación directa entre la ciudadanía y la administración pública seccional.

(Charry Rodríguez, 1995, pág. 43) define al Concejo como la corporación administrativa de elección popular, cuya denominación se conoce también como Concejo municipal.

Tomando la definición de órgano colegiado que (Enríquez Carrera, 2018, pág. 63), consideró a este órgano como la administración en la que el ejercicio de las competencias se encuentra atribuidas al mismo tiempo a sus diferentes miembros, que actúan entre sí, en base a la decisión de mayoría.

Por su parte, (Vendrell Tornabell & Calderón Morales, 2022, pág. 160) afirmaron que la Corporación sinónimo de Concejo, es el órgano supremo de la administración municipal: que constituye un cuerpo colegiado o pluripersonal de la misma, con personalidad jurídica, encargada de la Administración del municipio, y que sólo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual. De allí que los ayuntamientos, corporaciones municipales o Concejos municipales, como se han denominado, en su calidad de órganos supremos de la administración del gobierno local, cuentan con las facultades de deliberación y decisión de los negocios que se encuentran bajo su competencia. La función esencial de estos órganos consiste en su manifestación de voluntad, vertida en la resolución de los asuntos sometidos a su competencia, ya sea en forma discrecional o como consecuencia de leyes, reglamentos, contratos, etc., y surte efectos desde el momento de su promulgación por parte del órgano ejecutivo comunal.

Y, en el ordenamiento normativo al que se sujetará la actividad de los órganos colegiados, y para el caso en particular el Concejo municipal, se regirán a lo dispuesto en la norma orgánica de organización territorial autonomía y descentralización COOTAD y a lo previsto en el código orgánico administrativo COA.

Por consiguiente, el código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización COOTAD describe al Concejo municipal como el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, por los concejales o concejales elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral<sup>29</sup>, así como también por el vicealcalde o

---

<sup>29</sup> Art. 56 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

vicealcaldesa y el secretario o secretaria del concejo, que serán designados en la sesión inaugural.

Al tenor de la ley orgánica<sup>30</sup> destacada, se desprende que el nivel de gobierno municipal en función de su autonomía, catalogada como la capacidad para regirse por sus propias normas en el marco de sus competencias, a través de su Concejo puede expedir ordenanzas, acuerdos y resoluciones, en tal sentido los gobiernos autónomos descentralizados cantonales, para el fin de regular la conformación, el funcionamiento y operación de estos cuerpos colegiados cuentan con la expedición de ordenanzas para dicho efecto.

## **Integrantes del Concejo Municipal**

Cada cantón tendrá un Concejo municipal o cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejales y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y los presidirá con voto dirimente. En el Concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural en los términos que establezca la ley<sup>31</sup>.

El COOTAD en su artículo 56 textualmente expresa la conceptualización legal de Concejo municipal en el que se lo reconoce como órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal y a sus integrantes: alcalde o alcaldesa y concejales o concejales elegidos por votación popular.

Conviene también subrayar en referencia a la integración de los Concejos municipales, al código orgánico administrativo COA como norma concordante, la cual en su artículo 54 enfatiza que los órganos colegiados se integrarán en un número impar las que ejercerán únicamente las competencias que se les atribuye en el acto de creación.

---

<sup>30</sup> Art. 57 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD.- Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde: a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones

<sup>31</sup> Art. 253 Constitución de la República del Ecuador

Este requisito de conformar los órganos de legislación y fiscalización de un municipio en la que sus integrantes sumen número impar, cabe dentro de la legalidad y la razón en función de poder lograr acuerdos entre sus miembros para la toma de decisiones. Con esta eventualidad se fortalece la participación de los integrantes guardando equilibrio y alcanzando consensos.

En consecuencia y al tenor de la norma constitucional y el COOTAD, como órgano de legislación y de gobierno el Concejo municipal a fin de ejercer la facultad legislativa (normativa) otorgada por la Constitución y la Ley, estará integrado por<sup>32</sup> el alcalde o alcaldesa y concejales.

No sin embargo que el Concejo municipal bajo esta estructura constitucional y legal referida, se organizará para su operatividad y cumplimiento de atribuciones de la siguiente forma:

- 1) Alcalde o alcaldesa
- 2) Vicealcalde o vicealcaldesa
- 3) Secretario o secretaria del Concejo
- 4) Comisiones

## Alcalde o alcaldesa

Considero al alcalde o alcaldesa como un ciudadano o ciudadana de elección popular, titulares exclusivos de la función ejecutiva de un nivel de gobierno local, cuyas actuaciones estarán regidas por el ordenamiento jurídico de un país, delimitando el poder otorgado por el pueblo para el cumplimiento de sus potestades al servicio ciudadano.

Vendrell & Calderón (2002) respecto a la etimología de la voz “alcalde” subrayaron proviene del árabe *Alcadi* que significa “el juez”, o sea, el funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas.

---

<sup>32</sup> Art. 56 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

Dicen además estos autores<sup>33</sup>, como un antecedente que, en los primeros tiempos de la dominación romana, algunas ciudades eran gobernadas por los pretores como magistrados supremos, y otros tenían su gobierno municipal formado por una corporación de diez individuos y un presidente llamado Xvir Maximus. Ejercían la jurisdicción inferior en los municipios y se ocupaban a la vez de la Administración comunal los *duumviri* que eran los supremos magistrados municipales, nombrados por término de un año, a quienes auxiliaban otros dos funcionarios denominados *ediles*.

Con respecto a las funciones tradicionales, el Alcalde venía siendo en las épocas antiguas, una magistratura en la cual, no sólo aparecen confundidas las funciones gubernativas y las judiciales, sino que predominaba éstas últimas. Generalmente había dos o más alcaldes en cada municipalidad, lo cual se explica dado el deseo de impedir la existencia de una sola persona, que, por razón del cargo que desempeñaba, ejerciera mayor influencia sobre los asuntos públicos de la que convenía al progreso de aquellas localidades.

Las Cortes españolas de 1812, influidas por la teoría de la “división de poderes” de Montesquieu, proceden al deslinde de atribuciones de cada uno de ellos, y, en el ámbito municipal, apartan al Alcalde de la función judicial y le encomiendan concretamente la gestión y desarrollo de los intereses locales y la colaboración político-administrativa, como representantes del gobierno en su respectivo término jurisdiccional.

Ciertamente, la delegación del Gobierno que ostentan los alcaldes en el término municipal ha de fundarse en la confianza puesto que, el creciente volumen de los servicios locales exige que el cargo recaiga en persona idónea y competente.

(Galvis Gaitán, Fernando, 1989, pág. 55) define al alcalde como jefe de la administración municipal, tiene facultades en relación con el Concejo, con los empleados municipales y con la correcta marcha de los establecimientos

---

<sup>33</sup> VENDRELL TORNABELL Montserrat & CALDERÓN MORALES Hugo Haroldo (2002), *Manual de Derecho Administrativo Una Perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España, La Administración Municipal*, Universitat Autònoma d Barcelona, Manuel Ballbé & Marta Franch (Directores), Catalunya, págs. 163-164

públicos; goza de potestad reglamentaria; debe mantener el orden público dentro de su territorio y actuar como gerente.

Así mismo, (Galvis Gaitán, Fernando, 1989, pág. 1) insiste en precisar que el alcalde es el gerente del bien común, porque si se práctica la idea de que la primera autoridad del municipio es un funcionario que atiende a los habitantes de su municipio y les resuelve sus solicitudes interpretando normas jurídicas, pronunciado discursos y siendo un buen jefe de relaciones públicas, simpático y bonachón y a veces, solo a veces, duro, poco será la transformación que se realice en nuestros municipios. Para cambiar al país se necesita que sus primeras autoridades, que los gobernantes más cercanos al corazón y al conocimiento de las gentes, planeen, organicen, dirijan y controlen el desarrollo de sus localidades y consigan realizar el bien de todos sus habitantes.

Por otra parte (Charry Rodríguez, 1995, págs. 12-13) en términos generales define al alcalde como la cabeza de la administración municipal, ya que ejecuta los acuerdos del Concejo, representa legalmente al municipio para todos los efectos a que hubiere lugar; exhortando que la figura del alcalde como ejecutivo de la administración, es decir, aquella persona que planea, organiza, ejecuta, controla las acciones municipales e impulsa y participa en todo tipo de decisiones político-administrativas que requiere el desarrollo económico y social del municipio.

En cuanto a la Constitución de la República del Ecuador dispone, que cada cantón tendrá un Concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde (...) La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente<sup>34</sup>.

El alcalde o alcaldesa es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal, elegido por votación popular<sup>35</sup>, de acuerdo con los requisitos y regulaciones previstas en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia LOEL, que entre su contenido detalla lo siguiente:

---

<sup>34</sup> Art. 253 Constitución de la República del Ecuador

<sup>35</sup> Art. 59 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

**Art. 90.-** Las elecciones de gobernadoras o gobernadores regionales, consejeras y consejeros regionales, prefectas o prefectos y viceprefectas o viceprefectos provinciales, **alcaldesas o alcaldes distritales y municipales**, concejales o concejales distritales y municipales, y vocales de las juntas parroquiales rurales se realizarán cada cuatro años y no serán concurrentes con las elecciones nacionales.

**Art. 91.-** (...) las **alcaldesas y los alcaldes distritales y municipales**, las concejales y los concejales distritales y municipales y las y los vocales de las Juntas Parroquiales Rurales se posesionarán y entrarán en funciones el catorce de mayo del año de su elección.

**Art. 95.-** Los requisitos para inscribir candidaturas para cargos de elección popular son:

2. Para ser asambleísta, representante ante el Parlamento Andino, gobernadora o gobernador regional, consejera o consejero regional, prefecta o prefecto provincial, viceprefecta o viceprefecto, **alcaldesa o alcalde distritales y municipales, concejales o concejales distritales y municipales** o vocales de las juntas parroquiales se requiere haber cumplido diez y ocho años de edad al momento de inscribir la candidatura; estar en goce de los derechos políticos; haber nacido en la respectiva jurisdicción o haber vivido en ella, de forma ininterrumpida, los dos últimos años previos a la inscripción de la candidatura; constar en el registro electoral del lugar al que desea representar y haber sufragado en el mismo en el último proceso electoral; y, no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución. Las y los representantes ante el Parlamento Andino además, deben cumplir los requisitos las leyes o convenios internacionales que rijan la materia.

(...) En todos los casos, las ciudadanas o ciudadanos, como requisito para la inscripción de sus candidaturas, presentarán una declaración juramentada ante Notario Público en la que indiquen que no se encuentran incursos en las prohibiciones previstas en la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero del 2017<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Se expidió la correspondiente ley orgánica a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el pueblo ecuatoriano en la consulta popular efectuada el 19 de febrero del 2017, en la cual se pronunció en el sentido de que para el desempeño de una dignidad de elección popular o para ser servidor público, no se podrá tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en territorios considerados paraísos fiscales, siendo el caso, dejar de tenerlos dentro del plazo máximo de un año contado a partir de la fecha de promulgación de los resultados de la consulta popular.

**Art. 97.-** Todos los candidatos y candidatas a Presidente o Presidenta, Gobernador o Gobernadora Regional, Prefecto o Prefecta, **Alcalde o Alcaldesa**, presentarán junto con el formulario de inscripción un plan de trabajo con al menos el siguiente contenido:

1. Diagnóstico de la situación actual;
2. Objetivos generales y específicos; y,
3. Plan de trabajo plurianual de acuerdo a la dignidad a la que hubieren optando, en el que se establecerán las propuestas y estrategias a ejecutarse de resultar electos;
4. Mecanismos periódicos y públicos de rendición de cuentas de su gestión.

Los y las candidatas de listas pluripersonales presentarán una propuesta o plan de trabajo único con el mismo contenido señalado anteriormente.

En la solicitud de inscripción se hará constar también los datos personales del responsable del manejo económico de la campaña, junto con su firma de aceptación. Todas las candidatas y candidatos principales a procesos de elección popular, presentarán su hoja de vida.

**Art. 155.-** Las **alcaldesas y los alcaldes de los distritos metropolitanos y de los municipios cantonales**, serán electos en la circunscripción territorial correspondiente. Se proclamará electo al candidato y candidata que hubiere alcanzado el mayor número de votos.

De entre las atribuciones establecidas en la ley al alcalde o alcaldesa<sup>37</sup> le corresponderá ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico, así como convocar y presidir con voz y voto dirimente las sesiones del Concejo municipal, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa.

---

Art. 1.- Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero del 2017.- Ámbito.- La presente ley, se aplicará:

1. A las personas que ostenten una dignidad de elección popular de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República del Ecuador.
2. A las personas que sean consideradas como servidoras o servidores públicos, en los términos de la Constitución y la ley.
3. A las personas que sean candidatas o se encuentren postulando para un cargo público de elección popular.
4. A las personas que aspiren ingresar al servicio público.

<sup>37</sup> Art. 60 literales a) y c) Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

La representación legal que ejerce el alcalde o alcaldesa en sus calidades de máxima autoridad administrativa del correspondiente gobierno autónomo descentralizado cantonal, desde la legalidad le permitirá intervenir en todos los actos, contratos y relaciones jurídicas sujetas a su competencia, no requiriendo delegación o autorización alguna de un órgano o entidad superior, salvo en los casos expresamente previstos en la ley, conforme dispone el artículo 47 del código orgánico administrativo COA.

En mayor detalle el código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización COOTAD, sobre las atribuciones de los alcaldes o alcaldesas anota en el artículo 60.

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

- a) Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal; y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico;
- b) Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal;
- c) Convocar y presidir con voz y voto dirimente las sesiones del concejo municipal, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa;
- d) Presentar proyectos de ordenanzas al concejo municipal en el ámbito de competencias del gobierno autónomo descentralizado municipal;
- e) Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno;
- f) Dirigir la elaboración del plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo cantonal de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;
- g) Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan cantonal de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración del concejo municipal para su aprobación;

- h) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas;
- i) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir previo conocimiento del concejo, la estructura orgánico - funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal; nombrar y remover a los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno autónomo descentralizado municipal;
- j) Distribuir los asuntos que deban pasar a las comisiones del gobierno autónomo municipal y señalar el plazo en que deben ser presentados los informes correspondientes;
- k) Sugerir la conformación de comisiones ocasionales que se requieran para el funcionamiento del gobierno municipal;
- l) Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno municipal; así como delegar atribuciones y deberes al vicealcalde o vicealcaldesa, concejales, concejales y funcionarios, dentro del ámbito de sus competencias;
- m) Presidir de manera directa o a través de su delegado o delegada el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos en su respectiva jurisdicción;
- n) Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización del Concejo, en los montos y casos previstos en las ordenanzas cantonales que se dicten en la materia;
- o) La aprobación, bajo su responsabilidad civil, penal y administrativa, de los traspasos de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito, en casos especiales originados en asignaciones extraordinarias o para financiar casos de emergencia legalmente declarada, manteniendo la necesaria relación entre los programas y subprogramas, para que dichos traspasos no afecten la ejecución de obras públicas ni la prestación de servicios públicos. El alcalde o la alcaldesa deberá informar al concejo municipal sobre dichos traspasos y las razones de los mismos;
- p) Dictar, en caso de emergencia grave, bajo su responsabilidad, medidas de carácter urgente y transitorio y dar cuenta de ellas al concejo cuando se reúna, si a éste hubiere correspondido adoptarlas, para su ratificación;
- q) Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas

locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;

r) Conceder permisos para juegos, diversiones y espectáculos públicos, en las parroquias urbanas de su circunscripción, de acuerdo con las prescripciones de las leyes y ordenanzas sobre la materia. Cuando los espectáculos públicos tengan lugar en las parroquias rurales, se coordinará con el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural respectivo;

s) Organización y empleo de los Agentes de Control Municipal en los ámbitos de su competencia dentro del marco de la Constitución y la ley;

t) Integrar y presidir la comisión de mesa;

u) Suscribir las actas de las sesiones del concejo y de la comisión de mesa;

v) Coordinar la acción municipal con las demás entidades públicas y privadas;

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

x) Resolver los reclamos administrativos que le corresponden;

y) Presentar al concejo y a la ciudadanía en general, un informe anual escrito, para su evaluación a través del sistema de rendición de cuentas y control social, acerca de la gestión - administrativa realizada, destacando el estado de los servicios y de las demás obras públicas realizadas en el año anterior, los procedimientos empleados en su ejecución, los costos unitarios y totales y la forma cómo se hubieren cumplido los planes y programas aprobados por el concejo;

z) Solicitar la colaboración de la policía nacional para el cumplimiento de sus funciones; y,

aa) Las demás que prevea la ley.

## Vicealcalde o vicealcaldesa.

Es la segunda autoridad del gobierno autónomo descentralizado municipal elegido por el Concejo municipal de entre sus miembros<sup>38</sup>, con la oportunidad de ser reelegido en un próximo período.

---

<sup>38</sup> Art. 253 Constitución de la República del Ecuador. - Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.

Art. 57 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD.- Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde:

La elección de vicealcalde o vicealcaldesa se efectúa en la sesión inaugural convocada por el alcalde, una vez que se declara constituido el Concejo.

Para su elección y en virtud de la calidad democrática que ostenta el país, se materializará el principio de paridad entre mujeres y hombres a fin de que exista una participación de género equilibrada, excepto como sustenta el COOTAD cuando debido a la conformación del concejo no sea posible la aplicación de este principio.

Dentro del Concejo municipal el vicealcalde o vicealcaldesa actuará como vicepresidente, su designación no implica la pérdida de la calidad de concejal o concejala y reemplazará al alcalde o alcaldesa en caso de ausencia y en los casos previstos en la Ley<sup>39</sup>.

Son atribuciones del vicealcalde o vicealcaldesa, de acuerdo con el artículo 62 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, las que a continuación se señalan:

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

---

o) Elegir de entre sus miembros al vicealcalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal; para lo cual se deberá tener en cuenta los principios de paridad y alternabilidad entre el alcalde o alcaldesa y el vicealcalde o vicealcaldesa.

<sup>39</sup> Art. 61 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

## Concejales o concejales.

También conocidos como ediles, los concejales cumplen con dos roles primordiales: el legislativo y el de fiscalización, por lo tanto, sus gestiones que no son a tiempo completo, no están relacionadas con el de ser administradores ya que esta facultad es propia del alcalde conforme dispone la Ley. Sus funciones por lo tanto son limitadas y complementarias, desempeñándose como integrantes del Concejo municipal y miembros de las diferentes comisiones que se conformen.

Para (Siug Nagua, 2012, pág. 128) los concejales son personas naturales, cuyas funciones son obligatorias e irrenunciables, salvo el caso de que se hallen en causas de excusa para no aceptar el cargo o para dejar de desempeñarlo.

Son elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia LOEL, y constituyen integrantes del Consejo municipal<sup>40</sup>. En la elección de los concejales o concejales se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley<sup>41</sup>. Y bajo el sustento de la LOEL, determina el número de concejales que se deben elegir y estos coinciden con números impares de quince, trece, once, nueve, siete y cinco de acuerdo con el número de habitantes que corresponda a cada municipio<sup>42</sup>.

Los concejales o concejales serán responsables ante la ciudadanía y las autoridades competentes por sus actuaciones u omisiones en el cumplimiento de sus

---

<sup>40</sup> Art. 90, 91, 95 n. 2 Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia LOEL.-

<sup>41</sup> Art. 56 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

<sup>42</sup> Art. 156 Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia LOEL.- Los Concejos Municipales estarán integrados por concejales de acuerdo con el número siguiente:

1. Los municipios con más de cuatrocientos mil un habitantes, quince concejales;
2. Los municipios con más de trescientos mil un habitantes, trece concejales;
3. Los municipios con más de doscientos mil un habitantes, once concejales;
4. Los municipios con más de cien mil un habitantes, nueve concejales;
5. Los municipios con más de cincuenta mil un habitantes, siete concejales; y,
6. Los municipios con menos de cincuenta mil habitantes, cinco concejales.

atribuciones, estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes y gozarán de fuero de corte provincial. Tienen las siguientes atribuciones:

- a) Intervenir con voz y voto en las sesiones y deliberaciones del concejo municipal;
- b) Presentar proyectos de ordenanzas cantonales, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal;
- c) Intervenir en el consejo cantonal de planificación y en las comisiones, delegaciones y representaciones que designe el concejo municipal; y,
- d) Fiscalizar las acciones del ejecutivo cantonal de acuerdo con este Código y la ley<sup>43</sup>.

## **Secretario o secretaria del Concejo**

Al Concejo municipal de entre sus atribuciones conforme establece el Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD, le corresponde designar, de fuera de su seno, al secretario o secretaria del Concejo, de la terna presentada por el alcalde o alcaldesa.

El oficio con la presentación de la terna para ocupar el cargo de secretario o secretaria del Concejo municipal, será suscrito por el alcalde y puesto a conocimiento de los concejales legalmente electos en sus calidades de miembros del Concejo municipal que se constituirá en la sesión inaugural.

---

<sup>43</sup> Art. 58 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

**Formato 1.** Modelo de oficio de terna para ocupar el cargo de secretario o secretaria del concejo municipal

**Elaborado por:** Sandra Tapia

|                                                                                                                                                                                                                                                             |                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Oficio N°. 001                                                                                                                                                                                                                                              |                               |
| Ciudad, fecha.....                                                                                                                                                                                                                                          |                               |
| <b>Señores.</b>                                                                                                                                                                                                                                             |                               |
| <b>MIEMBROS DEL I. CONCEJO MUNICIPAL DE .....</b>                                                                                                                                                                                                           |                               |
| <b>Ciudad.-</b>                                                                                                                                                                                                                                             |                               |
| De mis consideraciones:                                                                                                                                                                                                                                     |                               |
| En virtud de lo dispuesto en los artículos 57 letra p) y 357 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, pongo a disposición de ustedes la terna para ocupar el cargo de Secretario o Secretaria del Concejo Municipal: |                               |
| 1.                                                                                                                                                                                                                                                          | Abogada Xxxxxx Xxxxxx Xxxxxx. |
| 2.                                                                                                                                                                                                                                                          | Abogado Xxxxxx Xxxxxx Xxxxxx. |
| 3.                                                                                                                                                                                                                                                          | Abogada Xxxxxx Xxxxxx Xxxxxx. |
| Atentamente,                                                                                                                                                                                                                                                |                               |
| DIOS, PATRIA Y LIBERTAD,                                                                                                                                                                                                                                    |                               |
| Xxxxxx Xxxxxx Xxxxxx                                                                                                                                                                                                                                        |                               |
| ALCALDE DE .....                                                                                                                                                                                                                                            |                               |

El secretario o secretaria designados, serán quienes den fe y oportuno trámite a los actos y asuntos del Concejo municipal y alcaldía; así como mantener un archivo organizado de los actos del nivel legislativo y ejecutivo de conformidad a lo establecido en el COOTAD, sin perjuicio de las funciones específicas que se indican, entre las que se pueden mencionar: preparar las actas y resoluciones del Concejo y suscribirlas con el alcalde, elaborar el orden del día de las sesiones del Concejo, de acuerdo a la disposición del alcalde y realizar la respectiva convocatoria, preparar y entregar con antelación los expedientes de los asuntos a

tratar en el Concejo u otras que pueden constar en el reglamento orgánico funcional de cada municipio.

## Comisiones

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD dispone que los Concejos municipales les corresponde integrar y conformar comisiones permanentes, especiales, técnicas que sean necesarias para su eficiente funcionamiento, respetando la proporcionalidad de la representación política y poblacional urbana y rural existente en su seno, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el alcalde o alcaldesa<sup>44</sup>. Tendrán la calidad de permanente, al menos, la comisión de mesa; la de planificación y presupuesto; y, la de igualdad y género<sup>45</sup>.

A más de las mencionadas, pueden en razón de las necesidades del gobierno autónomo descentralizado cantonal, constituir otros tipos de comisiones como por ejemplo la comisión de terrenos y servicios parroquiales; comisión de acción social; comisión de educación y cultura; comisión de salud pública; comisión de espectáculos y rebaja de impuestos; comisión de desarrollo turístico; comisión de obras públicas; comisión del ambiente; comisión de urbanismo; comisión de vía pública; comisión de aseo de calles; comisión de proyectos del desarrollo urbano; comisión de promoción, movilización cívica y recreación; comisión de deportes; comisión de mercados y seguridad alimentaria; comisión de guarderías y protección social; comisión de desarrollo rural; comisión de lotes con servicios básicos<sup>46</sup>, etc.

Los miembros de estas comisiones se conformarán con los mismos concejales<sup>47</sup> y solo podrán integrar a una sola comisión si es permanente de acuerdo a lo determinado en la ley y el contenido procedimental establecido en las resoluciones

---

<sup>44</sup> Art. 57 literal r) Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

<sup>45</sup> Art. 327 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

<sup>46</sup> Art. 2 Resolución que reglamenta la conformación, funcionamiento y operación de las comisiones legislativas del M. I. Concejo Municipal de Guayaquil, Agosto 2011

<sup>47</sup> Art. 57 literal r) Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

que reglamenten la conformación, funcionamiento y operación de las comisiones legislativas del Concejo municipal.

Estas comisiones, que serán de trabajo se encargarán de emitir conclusiones y recomendaciones que serán consideradas como base para la discusión y aprobación de sus decisiones<sup>48</sup>.

En lo posible, cada concejal o concejala, pertenecerá al menos a una comisión permanente respetando el principio de equidad de género, generacional e intercultural en la dirección de las mismas.

Las comisiones permanentes sesionarán ordinariamente cuando menos una vez cada quince días y, extraordinariamente, cuando los convoque su presidente o a petición del alcalde o alcaldesa. El Concejo, el alcalde, en su caso, considerarán igualmente el informe de las comisiones y decidirá lo que corresponda, teniendo en cuenta las conclusiones y recomendaciones de aquellas. Las conclusiones y recomendaciones se darán en las comisiones por la mayoría de votos de los concejales o concejales presentes. Cuando no haya unidad de criterio, se entregarán conclusiones y recomendaciones razonadas de mayoría y minoría.

Las comisiones pueden asesorarse de técnicos o expertos nacionales o extranjeros, y recabar de instituciones, funcionarios y empleados públicos y de los particulares, los informes necesarios para el mejor desempeño de sus funciones.

Las comisiones no tendrán carácter ejecutivo sino de estudio, informativos y de asesoría para el Concejo municipal. Los informes de las comisiones o de los departamentos municipales deberán ser previos a las resoluciones del Concejo, en caso de no haber sido presentados dentro del tiempo que les fuera asignado, el Concejo procederá a tomar la resolución. Las conclusiones y recomendaciones de las comisiones se darán en informes escritos con las firmas de todos sus miembros incluso de los que discreparen, quienes lo anotarán así, y entregarán simultáneamente su opinión también por escrito. De acuerdo con las comisiones organizadas, el alcalde efectuará la distribución de los asuntos que deban pasar a

---

<sup>48</sup> Art. 326 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

estudio de las respectivas comisiones y señalará el plazo en el cual deberán rendir los informes correspondientes<sup>49</sup>.

Del mismo modo el concejo municipal podrá designar comisiones especiales de hasta 3 miembros, los mismos que serán concejales (as) en funciones, y además, acorde lo exijan las circunstancias con dos funcionarios municipales competentes; y, un experto o persona ajena a la administración municipal, sea habitante o no del cantón, que tratarán temas, cuya materia no corresponda a una comisión permanente. Las comisiones especiales u ocasionales; y, técnicas durarán por el tiempo que el Concejo municipal lo establezca y podrán incluirse de ser necesario, profesionales que contribuyan al propósito de la comisión especial u ocasionales; y, técnicas. Estas comisiones en el plazo señalado por la Corporación municipal, deberán presentar su informe por escrito al seno del Concejo municipal. Podrán organizarse comisiones especiales u ocasionales; y técnicas para tratar asuntos concretos de la vida del cantón, para investigación de situaciones determinadas, para el estudio de asuntos institucionales o para recomendar soluciones convenientes a problemas no comunes que necesiten conocimiento, técnica y especialización singular<sup>50</sup>.

## **Comisión de Mesa, Excusas y Calificaciones**

De las diferentes comisiones que un gobierno municipal pueda formar, específicamente la comisión de mesa deberá constituirse en la sesión inaugural del Concejo.

Para su conformación se tomará en cuenta la integración de tres miembros representados por el alcalde o alcaldesa quien la presidirá, el vicealcalde o vicealcaldesa y un concejal o concejala elegido por el concejo en pleno, el secretario del concejo municipal será secretario de esta comisión<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Art. 4 Resolución que reglamenta la conformación, funcionamiento y operación de las comisiones legislativas del M. I. Concejo Municipal de Guayaquil, Agosto 2011

<sup>50</sup> Art. 10 y 11 Resolución que reglamenta la conformación, funcionamiento y operación de las comisiones legislativas del M. I. Concejo Municipal de Guayaquil, Agosto 2011

<sup>51</sup> Art. 6 Resolución que reglamenta la conformación, funcionamiento y operación de las comisiones legislativas del M. I. Concejo Municipal de Guayaquil, Agosto 2011

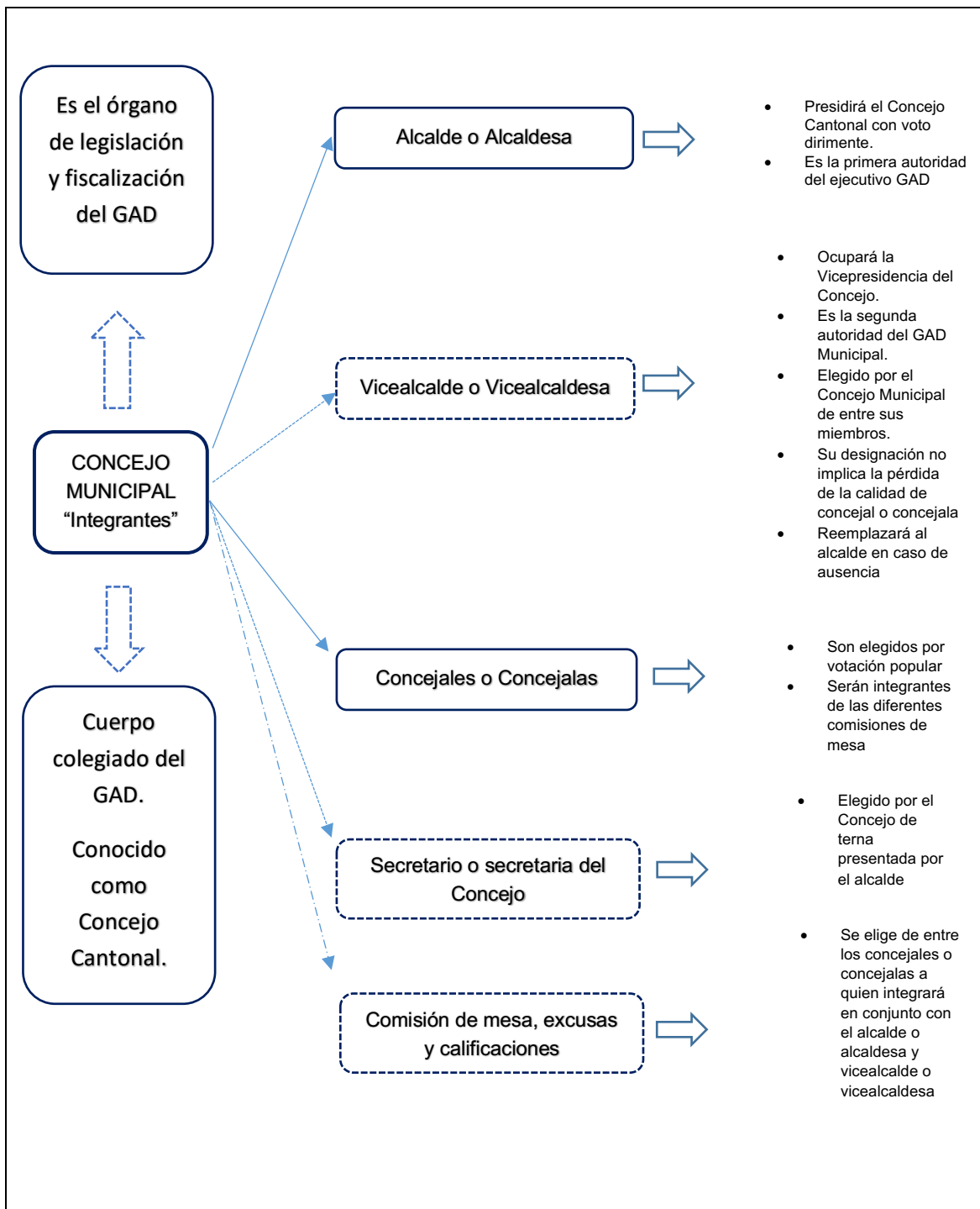
Entre los deberes y atribuciones dispuestas por el artículo 7 de la Resolución que reglamenta la conformación, funcionamiento y operación de las comisiones legislativas del M. I. Concejo Municipal de Guayaquil, que tomé como modelo, para la comisión de mesa, excusas y calificaciones, constan las siguientes:

- a) Determinar acerca de la calificación de los concejales o concejales dentro de los diez días siguientes a la posesión de los mismos, o respecto de sus excusas dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la presentación;
- b) Organizar las comisiones permanentes y especiales que sean indispensables y designar sus miembros, cuando no lo hubiere hecho el concejo;
- c) Decidir, en caso de conflicto sobre la comisión que debe dictaminar respecto de asuntos que ofrezcan dudas y sobre cuestiones que deban elevarse a conocimiento del concejo; y
- d) Repartir a las distintas comisiones permanentes los asuntos de los cuales deben conocer, cuando tal distribución no hubiere sido hecha por el alcalde.

**Figura 7. Integrantes del Concejo Municipal**

Fuente: COOTAD

Elaborado por: Sandra Tapia



# Atribuciones del Concejo Municipal

Desde el punto de vista de la administración pública, entendemos a las “atribuciones” como aquellas actividades que en su conjunto deben ser gestionadas por el Concejo municipal, las que se enmarcan en funciones y políticas públicas orientadas a forjar el destino colectivo de una localidad (cantón), haciendo viable el Buen Vivir de sus ciudadanos, reflejo de una institucionalidad seccional cierta y eficiente producto de la buena gobernanza local.

Enlista el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización en el artículo 57 las atribuciones que le corresponde al concejo municipal, a las siguientes:

- a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones;
- b) Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor;
- c) Crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute;
- d) Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares;
- e) Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de los mismos;
- f) Conocer la estructura orgánico funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal;
- g) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado municipal, que deberá guardar concordancia con el plan cantonal de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;
- h) Aprobar a pedido del alcalde o alcaldesa traspasos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten;

- i) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en el monto y de acuerdo con los requisitos y disposiciones previstos en la Constitución, la ley y las ordenanzas que se emitan para el efecto;
- j) Aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta, para la gestión de servicios de su competencia u obras públicas cantonales, según las disposiciones de la Constitución y la ley. La gestión de los recursos hídricos será exclusivamente pública y comunitaria de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales;
- k) Conocer el plan operativo y presupuesto de las empresas públicas y mixtas del gobierno autónomo descentralizado municipal, aprobado por el respectivo directorio de la empresa, y consolidarlo en el presupuesto general del gobierno municipal;
- l) Conocer las declaraciones de utilidad pública ó de interés social de los bienes materia de expropiación resueltos por el alcalde, conforme la ley;
- m) Fiscalizar la gestión del alcalde o alcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo al presente Código;
- n) Remover según sea el caso, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, a la alcaldesa o alcalde, a la vicealcaldesa o vicealcalde, a las concejales y a los concejales que incurran en una de las causales previstas en este Código, garantizando el debido proceso;
- o) Elegir de entre sus miembros al vicealcalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal; para lo cual se deberá tener en cuenta los principios de paridad y alternabilidad entre el alcalde o alcaldesa y el vicealcalde o vicealcaldesa.
- p) Designar, de fuera de su seno, al secretario o secretaria del concejo, de la terna presentada por el alcalde o alcaldesa;
- q) Decidir la participación en mancomunidades o consorcios;
- r) Conformar las comisiones permanentes, especiales y técnicas que sean necesarias, respetando la proporcionalidad de la representación política y poblacional urbana y rural existente en su seno, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el alcalde o alcaldesa;
- s) Conceder licencias a sus miembros, que acumulados, no sobrepasen sesenta días. En el caso de enfermedades catastróficas o calamidad doméstica debidamente justificada, podrá prorrogar este plazo;

- t) Conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del alcalde o alcaldesa;
  - u) Designar, cuando corresponda sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiados;
  - v) Crear, suprimir y fusionar parroquias urbanas y rurales, cambiar sus nombres y determinar sus linderos en el territorio cantonal, para lo que se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. Por motivos de conservación ambiental, del patrimonio tangible e intangible y para garantizar la unidad y la supervivencia de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montubias y afroecuatorianas, los concejos cantonales pueden constituir parroquias rurales con un número menor de habitantes del previsto en este Código, observando en los demás aspectos los mismos requisitos y condiciones establecidas en los artículos 26 y 27 de este Código, siempre que no afecten a otra circunscripción territorial. De igual forma puede cambiar la naturaleza de la parroquia de rural a urbana, si el plan de ordenamiento territorial y las condiciones del uso y ocupación de suelo previstas así lo determinan;
  - w) Expedir la ordenanza de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas y legales por las cuales deban regirse en el cantón la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios y de sus instalaciones;
  - x) Regular y controlar, mediante la normativa cantonal correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra;
  - y) Reglamentar los sistemas mediante los cuales ha de efectuarse la recaudación e inversión de las rentas municipales;
  - z) Regular mediante ordenanza la delimitación de los barrios y parroquias urbanas tomando en cuenta la configuración territorial, identidad, historia, necesidades urbanísticas y administrativas y la aplicación del principio de equidad interbarrial;
- aa) Emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de su jurisdicción, de acuerdo con las leyes sobre la materia;
- bb) Instituir el sistema cantonal de protección integral para los grupos de atención prioritaria; y,
- cc) Las demás previstas en la Ley.

Estas atribuciones descritas en el COOTAD como se ha desarrollado, pueden también constar numeradamente en los reglamentos orgánicos funcionales de los municipios en la parte que compete a los Concejos.

# **CAPÍTULO IV**

## **PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN DEL CONCEJO MUNICIPAL**

### **Convocatoria**

Etimológicamente la palabra convocatoria viene del latín “convocare” compuesto por el prefijo “con” de “cum” agregación y “vocare” que quiere decir llamar<sup>52</sup>.

Sinónimo de citar, llamar, invitar, la convocatoria es la comunicación o aviso que se realiza señalando lugar, día y hora a los miembros de un órgano u organización en particular, para que concurran a una reunión o sesión, la que deberá efectuarse en tiempo oportuno.

Para el caso de los gobiernos municipales, previo desarrollarse la sesión inaugural donde se constituirá el Concejo municipal, la máxima autoridad representada por el alcalde o alcaldesa una vez que el Consejo Nacional Electoral los haya declarado ganadores y entregado las credenciales que acreditan su triunfo en la contienda electoral, efectuará la convocatoria a dicha sesión a la que acompañará el orden del día a tratar.

La presente comunicación será notificada por lo menos con cuarenta y ocho horas de anticipación a los concejales municipales electos, a fin de que puedan asistir a la sesión inaugural convocada.

En referencia a lo mencionado, el artículo 318 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, entre líneas textualmente señala: (...) En todos los casos, la convocatoria del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado se realizará con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación a la fecha prevista y se acompañará el orden del día y los documentos que se traten.

---

<sup>52</sup> Disponible en <https://definiciona.com/convocar/>

**Formato 2. Modelo de convocatoria a sesión inaugural del Concejo Municipal**

**Investigadora:** Sandra Tapia

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Oficio No. 002 |
| Ciudad, fecha.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                |
| Señores.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                |
| MIEMBROS DEL I. CONCEJO MUNICIPAL DE .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                |
| Ciudad.-                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                |
| De mis consideraciones:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                |
| En virtud de lo dispuesto en los artículos 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y (N° de artículo.....) de la Ordenanza que regula la conformación, el funcionamiento y operación del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Ilustre Municipalidad del Cantón....., CONVOCO a ustedes a la SESIÓN INAUGURAL del Ilustre Concejo Cantonal de..... que se realizará el día 14 de mayo de ....., a las 10:00 a.m. en el auditorio Municipal. |                |
| Para tal efecto, me permito adjuntar los anexos estipulados en la normativa jurídica aplicable.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                |
| Atentamente,                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                |
| DIOS, PATRIA Y LIBERTAD,                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                |
| Xxxxxx Xxxxxx Xxxxxx                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                |
| ALCALDE DE .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                |

## Orden del día

Es la agenda o documento donde se deja constancia de los puntos o temáticas a tratar en una sesión o reunión, el cual deberá ir adjunto a la convocatoria correspondiente, para conocimiento de los concejales electos en su asistencia a la sesión inaugural donde se constituirá el Concejo municipal. Sin embargo y aunque

corresponda al procedimiento de sesiones ordinarias, tomaremos como referencia lo dispuesto en el COOTAD artículo 318 que enuncia: (...) una vez instalada la sesión se procederá a aprobar el orden del día, que podrá ser modificado solamente en el orden de su tratamiento o incorporando puntos adicionales, por uno de los miembros con voto conforme de la mayoría absoluta de los integrantes; una vez aprobado con este requisito, no podrá modificarse por ningún motivo caso contrario la sesión será invalidada. Aquellos asuntos que requieran informes de comisiones, informes técnicos o jurídicos, no podrán ser incorporados mediante cambios del orden del día. El orden del día, también se lo conoce con la denominación de agenda o programa, cuyos puntos que en estos conste serán discutidos en una sesión inaugural, ordinaria o extraordinaria, por lo tanto, es imperante que su contenido sea notificado antes de ellas, para que los miembros del Concejo municipal se enteren con antelación de los temas a tratar y puedan prepararse.

Para un mayor formalismo, el escrito puede contener los siguientes elementos:

1. Membrete del municipio
2. Centrada como título la frase "orden del día" con indicación del asunto que se trate
3. Fecha, hora y lugar de la sesión en la que se tratará dicho orden
4. Numerar en orden los puntos a tratar, dependiendo del mismo justificar jurídicamente a través de artículos y normas legales que se ajusten a la actividad a desarrollar.
5. Acuerdos y anuncios para la próxima reunión.
6. Cierre de la reunión.

**Formato 3. Modelo de escrito orden del día de sesión inaugural o de constitución  
del Concejo Municipal**

**ILUSTRE MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN .....**

**ORDEN DEL DÍA  
SESIÓN INAUGURAL O DE CONSTITUCIÓN DEL ILUSTRE CONCEJO MUNICIPAL DE  
.....  
A CELEBRARSE EL DÍA MARTES, 14 DE MAYO DE 20.....  
10H00**

- **PRIMER PUNTO.-** Himno Nacional de la República del Ecuador.
- **SEGUNDO PUNTO.-** Constitución del nuevo Concejo Municipal, conforme lo dispuesto en el artículo 317 primer inciso del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
- **TERCER PUNTO.-** Discurso de orden del Sr....., Alcalde del cantón .....
- **CUARTO PUNTO.-** Elección del Vicealcalde o Vicealcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de ....., acorde a lo previsto en los artículos 57 letra o); 61 y 317 segundo inciso del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
- **QUINTO PUNTO.-** Elección del Concejal que integrará conjuntamente con el Alcalde y el Vicealcalde o Vicealcaldesa del Concejo Municipal, la comisión de mesa, de acuerdo al mandamiento de los artículos 327 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y 15 de la Ordenanza que regula la conformación, el funcionamiento y operación del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Ilustre Municipalidad del Cantón .....
- **SEXTO PUNTO.-** Nombramiento del Secretario del Concejo, de acuerdo a lo previsto en los artículos 57 letra p) y 357 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
- **ÚLTIMO PUNTO.-** Himno al cantón .....

## Clases de sesiones

La palabra sesión deriva del latín tardío sessio que significa “asiento o silla”, puede tomar la denominación de junta, reunión o asamblea, dependiendo del contexto en el que se la emplee se la considera como la delimitación de un espacio para desarrollar una actividad determinada.

Desde el punto de vista jurídico, dentro del procedimiento parlamentario el Art. 316 del COOTAD<sup>53</sup> reconoce cuatro clases de sesiones que podrán ser desarrolladas por los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados (Concejos), entre las que se detallan:

1. Inaugural;
2. Ordinaria;
3. Extraordinaria; y,
4. Conmemorativa.

Señala la ley que las sesiones de los distintos niveles de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas y garantizarán el ejercicio de la participación a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la Ley. De considerarlo necesario, los consejos y concejos podrán sesionar fuera de la sede de su gobierno territorial previa convocatoria del ejecutivo respectivo realizada con al menos setenta y dos horas de anticipación.

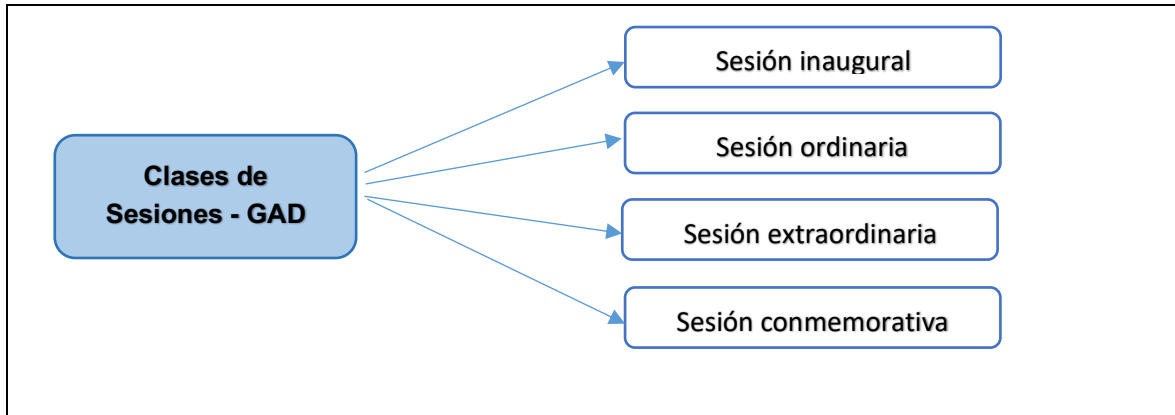
---

<sup>53</sup> Art. 316 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

**Figura 8.** Clases de sesiones – procedimiento parlamentario GAD

Fuente: COOTAD

Elaborado por: Sandra Tapia



## **Sesión inaugural: normas de funcionamiento**

### **Quórum**

(Noboa, Acosta, & Rodríguez, 2016, pág. 132) sobre este concepto dijeron: se originó en Reino Unido y surgió a partir de un tribunal que existía antiguamente y que se le denominó *Justice of de quorum*. Es posible que el quórum se exija para el tratamiento de una determinada cuestión (en este caso, la sesión no podrá comenzar hasta que haya un mínimo de asistentes) o que sea imprescindible para tomar un acuerdo (se requiere de una mayoría válida en las votaciones).

El vocablo cuórum deriva del latín quorum, que significa “de los cuales”. Es una expresión utilizada para señalar al número mínimo de integrantes a una sesión, cuya presencia es ineludible para sesionar, tomar decisiones o consumir votaciones legítimas.

Wikipedia, define al quórum como la proporción o el número de asistentes que se requieren para que una sesión de un cuerpo colegiado, en especial parlamentario, pueda comenzar o adoptar una decisión formalmente válida.

Suele ser el número mínimo de miembros de una asamblea deliberativa (un órgano que utiliza un procedimiento parlamentario, como un legislador) necesario para dirigir el negocio de ese grupo<sup>54</sup>.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de (Cabanellas, 1997, pág. 541), expresa que esta voz latina, ya castellanizada, “se dice en lenguaje parlamentario y en el de otras asambleas para referirse al número de miembros que deben encontrarse presentes para su constitución, deliberación y sobre todo en las votaciones, para eficacia de sus acuerdos...Se refiere sin embargo más bien a cierta mayoría cualificada en las votaciones, o a un número especial de asistentes (al menos la mitad más uno) para empezar una sesión o junta”<sup>55</sup>.

En la sesión inaugural de constitución del Concejo municipal, es el alcalde o alcaldesa quien solicitará al secretario ad hoc, constate si se cumple o no con el quórum reglamentario, y si este se consuma de acuerdo con el artículo 317 del COOTAD dispone: “De existir quórum, declarará constituido al órgano legislativo”.

La constatación del quórum no solo será aplicable para la sesión inaugural, sino para las diferentes sesiones que desarrolle el Concejo, demandando obligatoriamente la mayoría absoluta de sus miembros y que será el resultado de la sumatoria de la mitad más uno. Por ejemplo, si el total de miembros del Concejo municipal de un cantón son 16 (15 concejales + 1 alcalde), el quórum para sesionar será de 9.

En tal contexto el artículo 320 del COOTAD, expone: “Los Consejos municipales podrán reunirse para adoptar decisiones válidamente en cualquier clase de sesión, con la presencia de la mayoría absoluta, conformada por la mitad más uno de los miembros del órgano legislativo, salvo lo dispuesto en este Código”.

---

<sup>54</sup> Disponible en <https://es.wikipedia.org/wiki/Cu%C3%B3rum>

<sup>55</sup> Cita tomada de pronunciamiento de Procuraduría General del Estado Ecuatoriano, Oficio N° 00909 de 16 de marzo 2001

# Moción

Es una proposición que se hace en una reunión que está en deliberación. Puede ser escrita o verbal, presentada por uno o varios integrantes. Si es verbal, deberá oficializarse en forma escrita (Noboa, Acosta, & Rodríguez, 2016, pág. 133).

Para la consideración de una moción en el contexto de una, el alcalde o alcaldesa, para someterla a votación, manifiesta y autoriza dar la palabra al concejal que quiera participar a fin de tomar en consideración las proposiciones que se generen.

En el ámbito de las sesiones de concejo, una moción que se encuentra en debate puede ser retirada, y lo declarado solo pueden hacerlo el o los proponentes.

El Manual de Práctica Parlamentaria de la Asamblea Nacional del Ecuador de (Noboa, Acosta, & Rodríguez, 2016, págs. 133-134) trae consigo la explicación de las diferentes clases de mociones que se pueden desarrollar y a mi criterio pueden tomarse como referencia para las sesiones que realice el Concejo municipal, de acuerdo con el siguiente detalle:

- a) **Moción principal.**- Es la que se pone en consideración por primera vez. No tiene precedencia de nada y puede ser debatible y enmendada.
- b) **Moción secundaria.**- Es la moción que puede modificar a la principal, complementarla, postergar su consideración o referirla a una comisión. Debe referirse exclusivamente a la principal y, cuando se la debate, esta debe ser resuelta antes que la principal.

También son mociones secundarias las siguientes:

- 1. Declarar suficiente discusión
  - 2. Solicitar votación
  - 3. Solicitar información técnica
  - 4. Solicitar dispensación de trámites
- c) **Moción incidental.**- Es la que surge en medio del debate, de conformidad con otros asuntos relacionados y pendientes que deben ser resueltos previamente. Estas mociones son debatibles pero no pueden ser enmendadas. Entre otras, se señalan las siguientes:
    - 1. Moción de orden
    - 2. Exención de alguna reglamentación

3. Consideración del asunto por partes o párrafos
  4. Preguntas sobre estatutos y reglamentos o procedimiento legislativo
- d) **Moción privilegiada.**- Es aquella que aun cuando no está relacionada con el tema que está en consideración, es de tal importancia que exige una atención inmediata. Goza de prioridad y no es debatible. Ejemplos:
1. Fijar el tiempo de duración del debate
  2. Proponer la suspensión de la reunión por causa muy justificada
  3. Solicitar que se respete el orden del día
- e) **Moción de orden.**- Consiste en que si una persona hace uso de la palabra deberá referirse únicamente al tema de la discusión. En el caso de desviarse del tema la o el Presidente o cualquier otro miembro puede solicitar una moción de orden. En el caso de que la Presidencia otorga la palabra a este último para que exprese razonablemente su criterio, de ser pertinente, la o el Presidente llama al orden y pide que se circunscriba al tema que está en debate.

## Votaciones

Asociamos la palabra votar con el derecho de participación que tienen todos los integrantes del Concejo municipal.

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

El voto nominal razonado se realizará en orden alfabético y no podrán abstenerse de votar ni retirarse del salón de sesiones una vez dispuesta la votación por el ejecutivo. Todo voto en blanco se acumulará a la mayoría. Los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán voto en las decisiones de los respectivos órganos legislativos; en caso de empate su voto será dirimente<sup>56</sup>.

Legalmente no encontramos una definición en particular para estas formas de votaciones, sin embargo, el autor (Suig Nagua, 2017) entendió a la votación ordinaria como aquella común de votar; la nominativa como aquella que se

---

<sup>56</sup> Art. 321 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

pronuncia en forma afirmativa levantando el brazo; y la nominal mediante la expresión oral a favor o en contra de determinado tema puesta a consideración del cuerpo colegiado.

Así mismo, este autor expresó que el alcalde cierra la votación en las nominales. En ningún caso los concejales podrán abstenerse de votar ni ausentarse del salón de sesiones, una vez que se haya dispuesto la votación. Los votos blancos se acumulan a la mayoría. El encargado de tomar votación será el secretario del Concejo, una vez dispuesta la realización de esta por parte del alcalde. Concluida la votación, se deberá proclamar el resultado de esta (p. 69-70).

Es preciso señalar sobre el voto dirimente que se ha hecho énfasis en la presente temática de las votaciones, que este es reconocido no solamente en la ley sino también expresamente en la Constitución<sup>57</sup>, y será aquel que permita decidir el resultado final de las votaciones cuando éstas han empatado, permitiendo a la máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal en calidad de presidente del Concejo a más de su derecho a voto como parte integrante de este órgano colegiado, solucionar el empate o controversia generada en la votación.

En referencia al vocablo "mayoría", el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de (Cabanellas, 1997, págs. 357-358) señaló: "En lo numérico y electoral, contra la esparcida fórmula de que la mayoría es "la mitad más uno", conviene aclarar que eso es verdad en los números pares; por ejemplo, de 10, la mayoría es 6, donde se cumple lo antes recalcado. Sin embargo, en los impares, la mayoría es "la mitad más medio"; como resulta fácil advertir si se trata de 9, en que 5 son mayoría". En tanto que por "mayoría absoluta", la define como: "la formada por más de la mitad de los votos. Tratándose de número par, la mayoría absoluta la constituye el entero inmediato superior a la mitad: de 8, lo es 5, y los demás hasta 8. Si el número de votos o votantes es impar, la mayoría absoluta la determina el número entero que sigue a la fracción matemática de la mitad; así de 7 cuya mitad es 3,5 la mayoría la forman 4, y las cifras mayores hasta 7. De alcanzarse tantos votos como votantes,

---

<sup>57</sup> Art. 253 Constitución de la República del Ecuador. - Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.

aunque exista mayoría absoluta por supuesto, debe hablarse con preferencia de unanimidad”<sup>58</sup>.

Con fundamento en lo expuesto el Dr. Diego García Carrión Procurador General del Estado Ecuatoriano en pronunciamiento vertido en oficio N° 00909 de fecha 16 de marzo de 2011 concluye que, para adoptar decisiones en cualquier clase de sesión, el Concejo municipal requiere de la presencia o quórum de instalación de la mayoría absoluta conformada por la mitad más uno de los miembros del órgano legislativo, conforme lo dispone el artículo 320 del Código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización COOTAD.

## Actas

Como referencia para definir este término tomamos lo indicado por (Arguello Egas, 2016) quien enfatizó, las actas son documentos con valor oficial que reflejan de manera textual las deliberaciones o debates de sesiones durante el tratamiento de acuerdos, resoluciones, proyectos de ley y otros acontecimientos relevantes que se producen en el Pleno. Todo el procedimiento se compone de una serie de etapas que se inician con la grabación de las sesiones, la transcripción de los registros de audio, la corrección escrita, la edición e impresión y la legalización del documento, que luego será archivado en el Archivo-Biblioteca de la Asamblea (p. 144).

Las actas son documentos que permiten conocer los movimientos importantes de una sociedad, ya sea a través de sus acuerdos; convirtiéndose en la constatación escrita de la historia del gobierno local en particular y de la sociedad en general. Por lo que deben ser utilizadas de manera metódica y ordenada<sup>59</sup>.

En su orden, el diccionario jurídico Consultor Magno define a las actas, como documentos escritos en las que se relacionan las deliberaciones y resoluciones tomadas en una reunión, asamblea, junta, etc.

---

<sup>58</sup> Citas tomadas de pronunciamiento de Procuraduría General del Estado Ecuatoriano, Oficio N° 00909 de 16 de marzo 2001

<sup>59</sup> Directrices sobre la elaboración de actas municipales (2014), Comisión de archivo municipal, Costa Rica, Disponible en [http://www.archivonacional.go.cr/pdf/directriz\\_elaboracion\\_actas\\_municipales.pdf](http://www.archivonacional.go.cr/pdf/directriz_elaboracion_actas_municipales.pdf), pág. 1

Y para complementar, tomando la cita del documento denominado “Directrices sobre la elaboración de actas municipales”, la Procuraduría General de la República de Costa Rica, OJ-048-2001 del 7 de mayo del 2001, define al acta como: “La relación de las sesiones como hecho o evento, en todo su ambiente de lugar y tiempo y sus incidencias de hecho. El acta da fe de todo lo acaecido en la sesión y el trámite legal de la misma, incluyendo votación y la mayoría. El acta condiciona no solo la existencia, sino también la eficacia y la validez de la deliberación colegial. Si falta uno de tales elementos o momentos, el acto colegial no existe y por lo tanto es nulo e ineficaz.” Asimismo, este órgano referido en su dictamen C-145-2004 de 14 de mayo de 2004 señala: “...la aprobación de un acta es un acto administrativo de gran importancia en los órganos colegiados. Por una parte, con su aprobación adquieren firmeza los acuerdos tomados en la respectiva sesión, salvo que se hayan sólo declarado firmes. Por la otra, la validez y la eficacia del acta condiciona la de los acuerdos adoptados. (...) Lo más importante de un acta es su función respecto del acto colegiado, que es la de parte constitutiva, formalidad ad substantiam y no ad probationem. El acta es un elemento constitutivo del acto colegiado, no meramente prueba fehaciente del mismo. En tal condición es causa del efecto adscrito al acto colegial con igual fuerza determinante que el voto de mayoría y la proclamación de este último. Si el acta falta, la deliberación no existe y por ello el acuerdo no documentado, incluso si el acta existe, es también inexistente. Si el acta es nula o ineficaz, igual traba tendrá el acto colegiado para producir efectos jurídicos (...). El acto colegial, en síntesis, es el resultado de momentos procedimentales claramente distinguibles, e igualmente importantes para su formación: la votación de mayoría y las actas fieles de lo votado. Si falta uno de tales elementos o momentos, el acto colegial no existe y si uno cualquiera es nulo o ineficaz, igual defecto padecerá el acto colegiado. Es esta la peculiaridad del acto colegiado en su estructura: el ser no sólo un acto complejo (votación mayoritaria) sino, además, un acto compuesto por otros dos, la proclamación y la documentación del voto, igualmente importantes que éste último para producir el efecto final<sup>60</sup>.”

Para el efecto de sesiones que se generen en el Concejo municipal de un gobierno autónomo descentralizado cantonal, las actas deben ser aprobadas por este cuerpo

---

<sup>60</sup> IDEM, pág. 3

colegiado y una vez se haya generado la transcripción de los registros de audio, corrección y revisión de texto, éstas memorias deberán ser editadas e impresas en original y una copia por secretaría general del municipio, para la legalización de las autoridades competentes dentro del gobierno autónomo descentralizado que en el caso municipal corresponden a quien presidió la sesión en su calidad de alcalde y el secretario elegido en sesión inaugural y de constitución del Concejo municipal.

Fundamentar en derecho lo señalado en párrafo anterior implica nombrar al código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización COOTAD en su artículo 60 al enumerar las atribuciones que competen a los alcaldes o alcaldesas en el literal u) puntualiza: "Suscribir las actas de las sesiones del concejo y de la comisión de mesa", y conforme el artículo 357 de la norma orgánica referida, el secretario del concejo, será responsable de dar fe de las decisiones y resoluciones que se adopten en las sesiones.

**Formato 4. Modelo de acta Sesión inaugural o de constitución del Concejo Municipal**

**Investigadora: Sandra Tapia**

**ACTA DE LA SESIÓN INAUGURAL O DE CONSTITUCIÓN DEL M. I. CONCEJO MUNICIPAL DE ....., CELEBRADA EL 14 DE MAYO DEL AÑO .....**

En la ciudad de ....., a los catorce días del mes de mayo del año ....., siendo las doce horas con diez minutos con la concurrencia del señor ..... Alcalde de ....., los señores Concejales que integran el Concejo Municipal y actuando en calidad de Secretario de la Municipalidad, el abogado ....., se inicia la Sesión Inaugural o de Constitución convocada para el día de hoy. En este estado se da inicio a la Sesión Inaugural con la intervención del **SEÑOR ALCALDE**, quien manifiesta: Señor Secretario proceda con el orden del día. Buenas tardes a todas mis conciudadanas, conciudadanos, Miembros de la Mesa Cantonal, gracias por asistir. Señores de la prensa. Continué señor Secretario".- **EL SEÑOR SECRETARIO**: "Sí señor Alcalde, Orden del Día de la Sesión Inaugural o de Constitución del M. I. Concejo Municipal de ....., convocada para el día de hoy miércoles, 14 de mayo de ..... **PRIMER PUNTO**: "HIMNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR".- **EL SEÑOR ALCALDE**: "Señor Secretario, sírvase constatar el quórum de Ley, para proceder a instalar la Sesión Constitutiva del nuevo Concejo Municipal de .....por el periodo .....".- **EL SEÑOR**

**SECRETARIO: "SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA: CONSTITUCIÓN DEL NUEVO CONCEJO MUNICIPAL, CONFORME LO DISPUESTO EN EL ART. 317 PRIMER INCISO DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD).** Señor Alcalde, procederemos a constatar el cuórum correspondiente a la Sesión Inaugural que celebra este M. I. Concejo Municipal de ....., el día de hoy miércoles 14 de mayo de .....: Sra. XXXX XXX XXX (**Concejal 1**), presente; Srta., XXXX XXX XXX (**Concejal 2**) presente; Lcdo. XXXX XXX XXX (**Concejal 3**), presente; Ab. XXXX XXX XXX (**Concejal 4**), presente; Dr. XXXX XXX XXX (**Concejal 5**), presente; Msc. XXXX XXX XXX (**Concejal 6**), presente; Sra. XXXX XXX XXX (**Concejal 7**), presente; Sr. XXXX XXX XXX (**Concejal 8**), presente; Sr. XXXX XXX XXX (**Concejal 9**), presente; Ing. XXXX XXX XXX (**Concejal 10**), presente; Sra. XXXX XXX XXX (**Concejal 11**), presente; Sr. XXXX XXX XXX (**Concejal 12**), presente; Ing. XXXX XXX XXX (**Concejal 13**), presente; Ing. XXXX XXX XXX (**Concejal 14**), presente; Ab. XXXX XXX XXX (**Concejal 15**), presente. Señor Alcalde, le informo a usted, que están presentes en la sesión quince (15) Concejales, en consecuencia existe el quórum reglamentario".- **EL SEÑOR ALCALDE:** "En tal virtud, queda constituido el nuevo Concejo Municipal de ....., por el periodo ..... Prosiga señor Secretario con el próximo punto del Orden del Día".- **EL SEÑOR SECRETARIO: "TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA: DISCURSO DE ORDEN DEL INGENIERO XXXX XXX XXX, ALCALDE DE LA CIUDAD DE ....."**.- **EL SEÑOR ALCALDE:** "Señoras y señores integrantes de la Mesa Cantonal del nuevo Concejo Municipal de ....., que ha quedado constituido, Asambleístas, Ilustrísimo Arzobispo de ....., Autoridades Civiles, Eclesiásticas, Militares, de Tránsito, Bomberos; Policías aquí presentes. Señores Representantes del sector Productivo de ....., señor Primer Jefe del Cuerpo de Bomberos, Conciudadanas y Conciudadanos todos, Señores de la Prensa: (inicio discurso del ALCALDE)" .....  
.....  
.....  
.....  
....." Gracias. Señor Secretario continúe con el próximo punto del orden del día".- **EL SEÑOR SECRETARIO: "CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA: NOMBRAMIENTO DEL SECRETARIO DE LA M. I. MUNICIPALIDAD DE ....., DE ACUERDO A LO PREVISTO EN LOS ARTS. 57 LETRA P) Y 357 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN"**.- **EL SEÑOR ALCALDE:** "Señor Secretario lea la terna respectiva".- **EL SEÑOR SECRETARIO:** "Con

su venia señor Alcalde, se da lectura a la terna respectiva. Oficio N° 001.- Ciudad, fecha.....- Señores.- MIEMBROS DEL M. I. CONCEJO MUNICIPAL DE ..... De mis consideraciones.- En virtud de lo dispuesto en los Arts. 57 letra p) y 357 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, pongo a disposición de ustedes la terna para ocupar el cargo de Secretario o Secretaria del Concejo Municipal: 1.- Ab. XXXX XXX XXX. 2.- Ab. XXXX XXX XXX. 3.- Ab. XXXX XXX XXX.- Atentamente, DIOS, PATRIA Y LIBERTAD.- XXXX XXX XXX, ALCALDE DE .....- **EL SEÑOR ALCALDE:** "En consideración de las señoras y señores Concejales la terna para Secretario el M. I. Concejo Municipal. El señor Doctor (**CONCEJAL 1**) ha pedido la palabra".- **EL CONCEJAL 1:** "Sí señor Alcalde, compañeros Concejales, miembros de la Mesa, público presente, invitados especiales, prensa radial, escrita y televisada. "(**PALABRAS DEL CONCEJAL 1 Y MOCIONA A UNO DE LOS ABOGADOS O ABOGADAS DE LA TERNA PUESTA A DISPOSICIÓN POR EL SEÑOR ALCALDE PARA OCUPAR EL CARGO DE SECRETARIO DE LA M. I. MUNICIPALIDAD DE .....** Pienso que mi voto será a favor suyo, pido de la manera más comedida que ese voto sea secundado. Señor Alcalde, Concejales".- **EL SEÑOR ALCALDE:** "Bien, el señor doctor **CONCEJAL 1**, ha presentado la candidatura, y ha mocionado el nombre del Abg. XXXX XXX XXX. La candidatura y la moción tienen apoyo de los Concejales: XXXX XXX XXX **CONCEJAL 1**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 4**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 12**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 14**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 3**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 9**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 6**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 13**, y XXXX XXX XXX **CONCEJAL 11**. Debo proceder a preguntar antes de proceder a votar ¿Existe otra candidatura?. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 10** ".- **EL CONCEJAL 10** XXXX XXX XXX dice: "No existe otra candidatura señor Alcalde".- **EL SEÑOR ALCALDE:** "Al no existir otra candidatura tome votación señor Secretario. Hay abstenciones que al haberse propuesto interpuesto legalmente deben considerarse antes de la votación. Añada mi voto a favor del Ab. Xxxx Xxxx Xxxx".- **EL SEÑOR SECRETARIO:** "Sí, señor Alcalde, procedemos a tomar votación: Sra. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 1**, abstención; Srta. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 2**, abstención; Lcdo. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 3**, a favor; Ab. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 4**, a favor; Dr. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 5**, a favor; Msc. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 6**, a favor; Sra. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 7**, abstención; Sr. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 8**, abstención; Sr. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 9**, a favor; Ing. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 10**, abstención; Sra. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 11**, a favor; Sr. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 12**, a favor; Ing. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 13**, a favor; Ing. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 14**, a favor; Ab. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 15**, a favor. Señor Alcalde, el resultado de la votación es

el siguiente: a favor de la moción propuesta por el señor Concejal Dr. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 5**, respaldada por los señores Concejales XXXX XXX XXX **CONCEJAL 15**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 4**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 12**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 14**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 3**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 9**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 6**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 13**, y XXXX XXX XXX **CONCEJAL 11**, en el sentido de designar al abogado XXXX XXX XXX, como Secretario de la M. I. Municipalidad de ....., recibió la votación favorable de diez (10) concejales más el voto favorable del Alcalde de .....y cinco (5) abstenciones de los señores Concejales XXXX XXX XXX **CONCEJAL 1**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 2**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 7**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 8** y XXXX XXX XXX **CONCEJAL 10**. En consecuencia, EL M. I. CONCEJO MUNICIPAL DE .....POR MAYORÍA RESUELVE DESIGNAR AL SEÑOR ABOGADO XXXX XXX XXX, SECRETARIO DE LA M. I. MUNICIPALIDAD DE.....  
ACORDE A LO PREVISTO EN LOS ARTS. 57 LETRA P) Y 357 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN”.- EL SEÑOR ALCALDE: “Queda usted posesionado Señor Secretario, cumpla sus funciones con honestidad, eficacia y solidaridad que le caracteriza. Mis felicitaciones. Me ha pedido la palabra respecto al tema el señor XXXX XXX XXX **CONCEJAL 3”.- EL CONCEJAL 3 XXXX XXX XXX:** “Gracias ( PALABRAS DE FELICITACIONES PARA EL SECRETARIO ELECTO.....  
 .....” **EL SEÑOR SECRETARIO:** “Muchas Gracias”.- **EL SEÑOR ALCALDE:** “Señor Secretario, sírvase a poner en consideración y resolución del M. I. Concejo Municipal el quinto punto del orden del día”.- **EL SEÑOR SECRETARIO: “QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA:** ELECCIÓN DEL VICEALCALDE O VICEALCALDESA DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE ....., ACORDE A LO PREVISTO EN LOS ARTS. 57 LETRA O); 61 Y 317 SEGUNDO INCISO DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD)”.- **EL SEÑOR ALCALDE:** “En consideración de ustedes señoritas, señoras y señores Concejales el quinto punto del orden del día. Señor XXXX XXX XXX **CONCEJAL 3”.- EL XXXX XXX XXX CONCEJAL 3:** “Gracias. Señor Alcalde, buenas tardes a todos los compañeros Concejales, autoridades y ciudadanía en general. Ser vicealcalde o vicealcaldesa de esta ciudad es un privilegio, estar al lado de un grande, de un gran administrador, humanista por excelencia, luchador y forjador de gente de pujanza, de gente que proyecta trabajo, que irradia, es un privilegio .....  
 ..... Creo que vale la pena que XXXX XXX

XXX CONCEJAL 15 lleve el voto de todos nosotros, se lo merece y de antemano le felicito".- **EL SEÑOR ALCALDE:** "El XXXX XXX XXX CONCEJAL 3 ha propuesto la nominación de la Ab. XXXX XXX XXX CONCEJAL 15, para Vicealcaldesa de.....¿Tiene apoyo esta moción?".- **EL XXXX XXX XXX CONCEJAL 12:** "Apoyo la moción".- **EL SEÑOR ALCALDE:** "Hay moción del XXXX XXX XXX CONCEJAL 3, apoyada por los Concejales XXXX XXX XXX CONCEJAL 12, XXXX XXX XXX CONCEJAL 4, XXXX XXX XXX CONCEJAL 14, XXXX XXX XXX CONCEJAL 11, XXXX XXX XXX CONCEJAL 13, ha pedido el uso de la palabra; XXXX XXX XXX CONCEJAL 9 y XXXX XXX XXX CONCEJAL 5".- **EL XXXX XXX XXX CONCEJAL 13:** "Sí señor Alcalde, compañeros del Concejo. Yo también quiero apoyar a XXXX XXX XXX CONCEJAL 15, considero que es una mujer muy preparada en estas funciones, ha demostrado ser una mujer ejemplo de lucha, de superación. Mi apoyo incondicional a XXXX XXX XXX CONCEJAL 15 para Vicealcaldesa de .....".- **EL SEÑOR ALCALDE:** "XXXX XXX XXX CONCEJAL 10".- **EL Ing. XXXX XXX XXX CONCEJAL 10:** "Sí señor Alcalde saludando a todas las personas que se encuentran en este salón; tenemos una moción que proponer. Nuestra propuesta es sin duda a una persona que tiene una gran vocación de servicio. Yo propongo a esta luchadora, a nuestra compañera que se llama XXXX XXX XXX CONCEJAL 7".- **EL SEÑOR ALCALDE:** "¿Tiene apoyo esta moción?".- **LA CONCEJALA 2 XXXX XXX XXX:** "Apoyamos la moción".- **EL SEÑOR ALCALDE:** "La moción tiene apoyo de los Concejales: XXXX XXX XXX CONCEJAL 8, XXXX XXX XXX CONCEJAL 1, XXXX XXX XXX CONCEJAL 2 y XXXX XXX XXX CONCEJAL 7. Les explico el mecanismo. Hay una moción que se ha propuesto primero, que tiene apoyo, esa moción tiene que ser votada; si esa moción tiene mayoría no cabe que se trate la segunda, si la moción no tiene mayoría cabe que se trate la segunda. En todo caso no solamente desde el punto de vista democrático sino desde el punto de vista de apertura con que nosotros trabajamos y lo hemos conversado, saludo esa candidatura. Señor Secretario, sírvase tomar votación primero de la moción que propone como Vicealcaldesa de ..... a la Ab. XXXX XXX XXX CONCEJAL 15. Hay cinco abstenciones que ser legalmente interpuestas tienen que ser consideradas previamente a la votación".- **EL SEÑOR SECRETARIO:** "Sí, señor Alcalde, procedemos a tomar votación por la moción propuesta por el Concejal Lcdo. XXXX XXX XXX CONCEJAL 3, en el sentido de que se designe como Vicealcaldesa a la Ab. XXXX XXX XXX CONCEJAL 15. Sra. XXXX XXX XXX CONCEJAL 1, abstención; Srta. XXXX XXX XXX CONCEJAL 2, abstención; Lcdo. XXXX XXX XXX CONCEJAL 3, a favor; Ab. XXXX XXX XXX CONCEJAL 4, a favor; Dr. XXXX XXX XXX CONCEJAL 5, a favor; Msc. XXXX XXX XXX CONCEJAL 6, a favor; Sra. XXXX XXX XXX CONCEJAL 7, abstención; Sr. XXXX XXX XXX CONCEJAL 8, abstención; Sr. XXXX XXX XXX CONCEJAL 9, a

favor; Ing. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 10**, abstención; Sra. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 11**, a favor; Sr. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 12**, a favor; Ing. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 13**, a favor; Ing. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 14**, a favor; Ab. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 15**, a favor. Señor Alcalde, el resultado de la votación es el siguiente: a favor de la moción propuesta por el señor Concejal Lcdo. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 3**, respaldada por los señores Concejales XXXX XXX XXX **CONCEJAL 12**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 4**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 14**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 11**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 13**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 6** y XXXX XXX XXX **CONCEJAL 9**, en el sentido de designar como Vicealcaldesa de ..... a la Ab. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 15**, recibió la votación favorable de diez (10) concejales y cinco (5) abstenciones de los señores Concejales: XXXX XXX XXX **CONCEJAL 1**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 2**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 7**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 8** y XXXX XXX XXX **CONCEJAL 10**".- **EL SEÑOR ALCALDE**: "Señor Secretario, sírvase hacer una rectificación. La Ab. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 15** vota abstención, en cambio sírvase consignar mi voto a favor de su candidatura".- **EL SEÑOR SECRETARIO**: "Rectificación de votación señor Alcalde. El resultado de la votación es el siguiente: a favor de la moción propuesta por el señor Concejal Lcdo. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 3**, respaldada por los señores Concejales XXXX XXX XXX **CONCEJAL 12**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 4**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 14**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 11**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 13**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 6** y XXXX XXX XXX **CONCEJAL 9**, en el sentido de designar como Vicealcaldesa de ..... a la Ab. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 15**, recibió la votación favorable de nueve (9) concejales, adicionándose el voto favorable del Alcalde de ..... y seis (6) abstenciones de los señores Concejales: XXXX XXX XXX **CONCEJAL 1**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 2**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 7**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 8**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 10** y XXXX XXX XXX **CONCEJAL 15**. En consecuencia, **EL M. I. CONCEJO MUNICIPAL DE ....., POR MAYORÍA, RESUELVE DESIGNAR A LA AB. XXXX XXX XXX CONCEJAL 15, COMO VICEALCALDESA DE LA CIUDAD DE .....** **ACORDE A LO PREVISTO EN LOS ARTS. 57 LETRA O); 61 Y 317 SEGUNDO INCISO DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD)**".- **EL SEÑOR ALCALDE**: "En tal virtud, por haber tenido la primera moción los votos suficientes para que se dé la elección como se ha dado de XXXX XXX XXX **CONCEJAL 15** como Vicealcaldesa de ....., la segunda moción no cabe que sea votada. Vuelvo a saludar el proceder democrático de haber presentado esa candidatura. Proclamamos como Vicealcaldesa a XXXX XXX XXX **CONCEJAL 15**, queda usted posesionada del cargo y le deseo el mejor de los éxitos en

su gestión”.- **LA SEÑORA VICEALCALDESA:** “Muchas gracias señor Alcalde y con su venia, compañeros Concejales, Señores Asambleístas, Autoridades Civiles, Militares y Eclesiásticas, Señor Arzobispo.” (INICIO DISCURSO DE LA VICEALCALDESA.....

.....”.- **EL SEÑOR**

**ALCALDE:** “Señor Secretario, sírvase a poner en consideración y resolución del M. I. Concejo Municipal el sexto punto del orden del día”.- **EL SEÑOR SECRETARIO:**

**“SEXTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA:** ELECCIÓN DEL CONCEJAL QUE INTEGRARÁ CONJUNTAMENTE CON EL ALCALDE Y LA VICEALCALDESA DEL M. I. CONCEJO MUNICIPAL, LA COMISIÓN DE MESA, EXCUSAS Y CALIFICACIONES, DE ACUERDO AL MANDAMIENTO DE LOS ARTÍCULOS 327 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN Y ..... DE LA RESOLUCIÓN QUE REGLAMENTA LA CONFORMACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y OPERACIÓN DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS DEL M.I. CONCEJO MUNICIPAL DE .....”.- **EL SEÑOR ALCALDE:** “En consideración de ustedes el sexto

punto del orden del día. Señor **Concejal 10 XXXX XXX XXX**”.- **EL CONCEJAL 10 XXXX XXX XXX:** “Señor Alcalde, señores Conciudadanos, quiero mocionar a una persona que no solo ha trascendido en esta Mesa Cantonal, sino en toda la ciudad. Quien más que XXXX XXX XXX **CONCEJAL 3** para que integre la Comisión de Mesa. Que Dios lo bendiga y lo pongo en consideración de ustedes compañeros Concejales”.- **EL CONCEJAL 8 XXXX XXX XXX:** “Señor Alcalde”.- **EL SEÑOR ALCALDE:** “El **Concejal 8 XXXX XXX XXX** tiene la palabra”.- **EL CONCEJAL 8 XXXX XXX XXX:** “Muchísimas gracias señor Alcalde, buenas tardes con todos. Primero es un honor compartir esta Mesa donde han pasado grandes hombres y mujeres y han tomado grandes decisiones por.....; y al mismo tiempo señor Alcalde, como lo dije hace un momento en esa apertura que usted me dio. Yo mociono señor Alcalde y queridos Concejales, amigos todos desde ya, las decisiones que se tomen aquí quedarán aquí, afuera mantendremos esa misma amistad y compañerismo que nos ha caracterizado y las decisiones que tomemos aquí debe estar, más que todo por el bien de .....con un buen dialogo y más que todo respeto que es lo más importante, lo más valioso; yo mociono al **Concejal 10 XXXX XXX XXX** para que forme parte de esta Mesa tan importante”.- **EL SEÑOR ALCALDE:** “¿Tiene respaldo la moción que nombra a XXXX XXX XXX **CONCEJAL 3?**”.- **EL CONCEJAL 5 XXXX XXX XXX:** “Apoyo la moción”.- **EL SEÑOR ALCALDE:** “La moción tiene apoyo de los diez Concejales, seguramente con la abstención de XXXX XXX XXX **CONCEJAL 3**, por lo tanto cabe la moción. ¿Tiene

respaldo la moción para integrar la Comisión de Mesa a favor de XXXX XXX XXX **CONCEJAL 10**? Tiene el respaldo de los cuatro Concejales, seguramente con la abstención del **Concejal 10** XXXX XXX XXX. Cabe entonces votar primero la moción que propone a XXXX XXX XXX **CONCEJAL 3**. Tome votación señor Secretario por esa moción, considerando mi voto a favor”.- **EL SEÑOR SECRETARIO:** “Sí, señor Alcalde, procedemos a tomar votación por la moción propuesta por el **Concejal 10** XXXX XXX XXX, en el sentido de que se designe al licenciado XXXX XXX XXX **CONCEJAL 3**, como tercer miembro de la Comisión de Mesa, Excusa y Calificaciones: Sra. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 1**, abstención; Srta. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 2**, abstención; Lcdo. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 3**, abstención; Ab. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 4**, a favor; Dr. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 5**, a favor; Msc. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 6**, a favor; Sra. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 7**, abstención; Sr. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 8**, abstención; Sr. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 9**, a favor; Ing. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 10**, abstención; Sra. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 11**, a favor; Sr. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 12**, a favor; Ing. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 13**, a favor; Ing. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 14**, a favor; Ab. XXXX XXX XXX **CONCEJAL 15**, a favor. Señor Alcalde, el resultado de la votación es el siguiente: a favor de la moción propuesta por el señor **Concejal 14** XXXX XXX XXX, debidamente apoyada por los Concejales XXXX XXX XXX **CONCEJAL 12**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 11**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 5** y XXXX XXX XXX **CONCEJAL 4**, en el sentido de que se designe al licenciado XXXX XXX XXX **CONCEJAL 3**, como tercer miembro de la Comisión de Mesa, Excusa y Calificaciones, recibió la votación favorable de nueve (9) concejales, adicionándose el voto favorable del Alcalde de ..... y seis (6) abstenciones de los señores Concejales XXXX XXX XXX **CONCEJAL 1**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 2**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 3**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 7**, XXXX XXX XXX **CONCEJAL 8** y XXXX XXX XXX **CONCEJAL 10**. En consecuencia, **EL M. I. CONCEJO CANTONAL DE .....** **POR MAYORÍA RESUELVE DESIGNAR AL LCDO. XXXX XXX XXX CONCEJAL 3, COMO MIEMBRO DE LA COMISIÓN DE MESA, EXCUSAS Y CALIFICACIONES, INTEGRÁNDOLA CONJUNTAMENTE CON EL ALCALDE Y LA VICEALCALDESA DE .....**, **SEGÚN LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 327 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN Y ..... DE LA RESOLUCIÓN QUE REGLAMENTA LA CONFORMACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y OPERACIÓN DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS DEL M.I. CONCEJO MUNICIPAL**”.- **EL SEÑOR ALCALDE:** “Como en el caso anterior, no cabe que se vote la otra moción, saludo igualmente la actitud democrática de presentar esa candidatura, muy digna por cierta. Queda una vez más posesionado **Concejal 3** XXXX XXX XXX como Miembro de la Comisión de Mesa,

Excusas y Calificaciones; mis felicitaciones y mi reconocimiento permanente a su lealtad y a su eficacia. Señor **Concejal 3 XXXX XXX XXX**".- **EL CONCEJAL 3 XXXX XXX XXX**:

"Muchas gracias por la confianza de mis compañeros

.....  
.....  
.....  
.....

.- **EL SEÑOR ALCALDE**: "Habiendo votado todos y cada uno de las señoritas, señoras y señores Concejales presentes en todos y cada uno de los puntos del orden del día, clausuro esta sesión inaugural o constitutiva del Concejo Municipal .....y convoco a una nueva, la primera sesión ordinaria de este Concejo Municipal, para el próximo día jueves ..... de mayo de 20... a las 12H00. Mis Felicitaciones a toda la Mesa Cantonal, mi deseo de éxito que será el éxito de ....., mi agradecimiento a los conciudadanos presentes y con esto clausuramos esta sesión y damos paso señor Secretario al último punto del orden del día".- **EL SEÑOR SECRETARIO: "ULTIMO PUNTO: HINMO A ....."**.....

----- El Concejo resolvió además, que las resoluciones adoptadas durante la sesión, surtan efecto inmediato sin esperar la aprobación previa del acta respectiva. Se deja constancia expresa que los documentos que se entregaron en el desarrollo de la Sesión se agregan en originales, para ser adjuntados al acta. Siendo las trece horas y cinco minutos, y no habiendo otro punto que tratar, el señor ingeniero XXXX XXX XXX, Alcalde de ....., da por terminada la Sesión.

SR. XXXX XXX XXX  
ALCALDE DE .....

AB. XXXX XXX XXX  
SECRETARIO DE LA M. I.

MUNICIPALIDAD DE.....

## Sesión inaugural: procedimiento

La sesión inaugural deberá ser pública en correspondencia con el derecho de participación ciudadana que establece la Constitución y la Ley.

Previo convocatoria generada por el alcalde electo y debidamente notificada a los miembros del Concejo municipal acreditados por el Consejo Nacional Electoral, en día, hora y fecha dispuesta, se instalarán en sesión inaugural.

Básicamente, el desarrollo de la sesión inaugural comprende 4 partes, conforme se señala a continuación:

#### **I. Constitución del concejo municipal:**

1. Intervención del alcalde o alcaldesa, con el que se inicia la sesión inaugural y en la que manda al secretario o secretaria ad hoc proceda con el orden del día.
2. Lectura del orden del día por el secretario o secretaria.
3. Dentro de la formalidad y patriotismo que caracteriza a los ecuatorianos, como primer punto del orden del día se procede a entonar el Himno Nacional de la República del Ecuador.
4. El alcalde o alcaldesa solicita al secretario o secretaria se sirvan constatar el quorum de Ley, a fin de proceder a instalar la sesión constitutiva del nuevo Concejo municipal por el período que corresponda.
5. El secretario o secretaria lee el segundo punto del orden del día que corresponde a la constitución del nuevo concejo municipal, conforme lo dispone el artículo 317 primer inciso del código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (COOTAD); procede tomar lista de los concejales asistentes y certifica al alcalde o alcaldesa se cumple con el quorum reglamentario.
6. El alcalde o alcaldesa declara constituido el nuevo Concejo municipal por el periodo pertinente y solicita al secretario o secretaria continúe con el próximo punto del orden del día.
7. El secretario o secretaria señala el tercer punto, relacionado con el discurso de orden del alcalde o alcaldesa.

#### **II. Nombramiento del secretario o secretaria del Concejo:**

8. El cuarto punto del orden del día corresponde al nombramiento del secretario del Concejo Municipal, de acuerdo con lo previsto en los arts. 57 letra p) y 357 del código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización, momento en el cual el alcalde o alcaldesa solicita al

secretario o secretaria lea la terna respectiva<sup>61</sup> constante en oficio suscrito por el dónde consta los nombres de tres profesionales a considerar en la elección.

9. De entre los concejales presentes, toma un edil la palabra y mociona a uno de los abogados o abogadas de la terna puesta a disposición por el señor alcalde para ocupar el cargo de secretario o secretaria y que fue leída por el secretario o secretaria ad hoc.

10. El alcalde o alcaldesa toma la palabra y expresa: "el señor Concejal Xxxx Xxxx ha presentado la candidatura para ocupar el cargo de secretario o secretaria, ha mocionado al o la Abg. Xxxx Xxxx. La candidatura y la moción tienen apoyo de los Concejales: (señala los nombres de los concejales)" y continua: "debo proceder a preguntar antes de empezar a votar ¿Existe otra candidatura?".

11. Si no existe otra moción de candidatura para elegir al secretario o secretaria del Concejo, se continúa y el alcalde o alcaldesa dice: "al no existir otra candidatura tome votación señor secretario. Hay abstenciones que al haberse propuesto e interpuesto legalmente deben considerarse antes de la votación".

12. El secretario o secretaria ad hoc procede a tomar la votación de los concejales presentes y la del alcalde o alcaldesa, y emite el resultado de la votación (votos a favor y abstenciones), y a viva voz debe pronunciar la resolución de designación tomada en votación por el Concejo, señalando el nombre y apellido del ganador.

13. El alcalde o alcaldesa procede a posesionar al secretario o secretaria designado por el Concejo.

### **III.Elección de vicealcalde o vicealcaldesa:**

14. Se continua con el quinto punto del orden del día para lo cual el alcalde o alcaldesa solicita al secretario o secretaria se sirva, poner este en consideración y resolución del Concejo municipal, y corresponde a la elección del vicealcalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo

---

<sup>61</sup> Conforme señala el Art. 357 COOTAD la terna de los profesionales que se presentan deberán ser abogadas o abogados de profesión

descentralizado municipal, acorde a lo previsto en los Arts. 57 letra o); 61 y 317 segundo inciso del código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (COOTAD).

15. De entre los concejales presentes, toma un edil la palabra y mociona un nombre de un concejal o concejala para la elección de vicealcalde o vicealcaldesa.

16. El alcalde o alcaldesa dice: “se ha propuesto la nominación de Xxxx Xxxx, para vicealcalde o vicealcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal”, y pregunta: “¿Tiene apoyo esta moción?”

17. La primera moción tiene que ser votada, si esa moción tiene mayoría no cabe que se trate la segunda, si la primera moción no tiene mayoría cabe que se trate la segunda si existiere.

18. Solicita el alcalde o alcaldesa proceda el secretario o secretaria a tomar la votación y emita resultados (votos a favor y abstenciones), y pronunciar la resolución de la elección tomada en votación por el Concejo, señalando el nombre y apellido del ganador o ganadora para ocupar el cargo de vicealcalde o vicealcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

19. El alcalde o alcaldesa proclama el nombre y apellido del ganador o ganadora a vicealcalde o vicealcaldesa y procede a posesionarlos en el cargo.

20. Se le otorga la palabra (discurso) al vicealcalde o vicealcaldesa elegidos por el Concejo Municipal.

#### **IV.Elección del concejal o concejala que integran la comisión de mesa, excusas y calificaciones:**

21. Se continua con el siguiente punto del orden del día para lo cual el alcalde o alcaldesa solicita al secretario o secretaria se sirva, poner este en consideración y resolución del Concejo municipal, y corresponde a la elección del concejal que integrará conjuntamente con el alcalde y el vicealcalde o vicealcaldesa, la comisión de mesa, excusas y calificaciones, de acuerdo al mandamiento de los artículos 327 del código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (COOTAD) y de la

resolución que reglamenta la conformación, funcionamiento y operación de las comisiones legislativas del concejo municipal.

22. De entre los concejales presentes, toma un edil la palabra y mociona un nombre de un concejal o concejala para la elección del concejal que integrará la comisión de mesa, excusas y calificaciones.

23. El alcalde o alcaldesa dice: “se ha propuesto la nominación del concejal o concejala Xxxx Xxxx, para integrar la comisión de mesa, excusas y calificaciones, y pregunta: “¿Tiene apoyo esta moción?”

24. La primera moción tiene que ser votada, si esa moción tiene mayoría no cabe que se trate la segunda, si la primera moción no tiene mayoría cabe que se trate la segunda si existiere.

25. Solicita el alcalde o alcaldesa proceda el secretario o secretaria a tomar la votación y emita resultados (votos a favor y abstenciones), y pronunciar la resolución de la elección tomada en votación por el Concejo, señalando el nombre y apellido del ganador o ganadora para integrar la comisión de mesa, excusas y calificaciones.

26. El alcalde o alcaldesa proclama el nombre y apellido del ganador o ganadora del concejal o concejala a integrar la comisión de mesa, excusas y calificaciones como su tercer miembro, procede a posesionarlo en el cargo y le da la palabra.

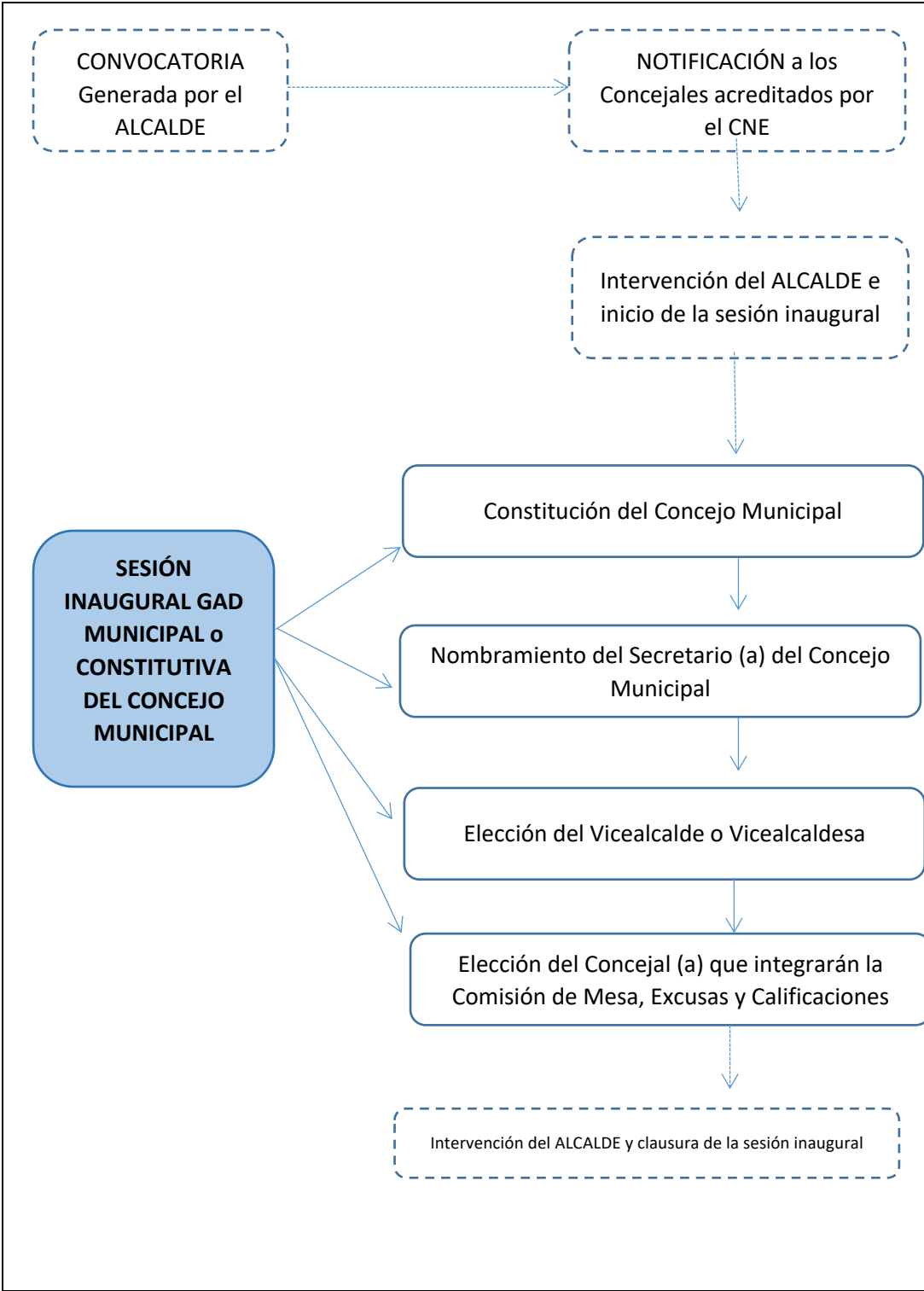
27. El alcalde o alcaldesa procede a clausurar la sesión inaugural o constitutiva del Concejo municipal y convoca a la primera sesión ordinaria, para lo cual señala día, hora y lugar.

28. En el último punto de orden se procede a corear el himno del cantón.

**Figura 9.** Procedimiento sesión inaugural de un GAD Municipal o constitutiva del Concejo Municipal

**Fuente:** COOTAD

**Elaborado por:** Sandra Tapia



# **CAPÍTULO V**

## **PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN DE AUTORIDADES DE ELECCIÓN POPULAR DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**

### **Servicio público**

Representado por la administración pública, el servicio público en el Ecuador ejerce su actividad con la finalidad de atender a los ciudadanos en sus necesidades colectivas, bajo un régimen jurídico delimitado y sujeto a la vigilancia de órganos competentes.

En este sentido, (SantoFimio, 2007) identificó a la administración pública como la gestora, organizadora, ejecutora y responsable del funcionamiento de los servicios públicos a través de las personas e instrumentos puestos a su disposición, de donde se concluye que el derecho administrativo debía ser necesariamente el régimen jurídico especial y particular de la administración pública como prestaria de los servicios públicos (p. 77-78).

Desde un sentido amplio entendemos al servicio público como la acción, prestación y asistencia que el Estado de manera general y sus distintos niveles de gobierno que lo conforman deben asegurar a su población de manera eficiente y eficaz a través de la aplicación de políticas públicas como instrumentos o medios para la atención de problemas sociales y de primera necesidad de sus ciudadanos.

Si delimitamos la actuación de la administración pública seccional representada por los gobiernos autónomos descentralizados municipales, dentro del perímetro de la localidad que administra, debe encargarse de la creación, cumplimiento,

evaluación y vigilancia de tales políticas públicas y servicios públicos que materialicen los derechos constitucionales del Buen Vivir.

El servicio público es una actividad amplia dijo (Fafán Intriago, 2009) por sus características, organización y forma. Es un interés general que está por encima de cualquier otra circunstancia, en donde el Estado tiene la obligación de asegurar la prestación del mismo con eficiencia y eficacia.

Conviene enfatizar, que el texto constitucional no trae consigo definición expresa sobre lo que es el servicio público, sin embargo, dentro de su contexto se relaciona con el fin primordial de existencia del Estado, que sin duda es lograr el bien común de quienes habitan en el territorio nacional.

El código orgánico administrativo COA en el artículo 37 enuncia que una buena administración pública debe servir con objetividad al interés general, por lo tanto, su actuación de servicio tiene como fin primordial garantizar el efectivo goce de los derechos de las personas.

Destacamos en consecuencia, que el fin primordial del servicio público se materializa en la satisfacción de necesidades públicas generadas por los ciudadanos de un territorio, sea este una provincia, cantón o parroquia. Por lo tanto, la gestión pública de quienes gobiernen ese territorio debe dirigirse en asegurar a sus ciudadanos servicios públicos efectivos, eficientes y eficaces.

## **Definición de servidor público**

El artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador define a las servidoras o servidores públicos como a todas las personas que en cualquier forma o cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

La calidad de servidores públicos estaba claramente diferenciada en la Constitución Política del Ecuador del año 1998, la que en su artículo 121 nombraba a los

dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado<sup>62</sup>.

Por el contrario, la Norma Suprema actual no establece ninguna diferencia entre lo que es un dignatario, funcionario o servidores públicos, por lo que interpretamos en tiempo presente estos términos considerarlos en su conjunto como servidores públicos de manera general.

No obstante, a fin de evitar interpretaciones extensivas a mi juicio el contenido de la norma constitucional si debiera delimitar diferencias, pues en razón de la realidad y significados la doctrina establece contrastes para cada uno de ellos.

En lo que se refiere a las servidoras o servidores públicos de libre nombramiento y remoción que formen parte de una institución pública y aspiren candidatizarse a un cargo de elección popular, constitucionalmente<sup>63</sup>, no podrán ser candidatos o candidatas salvo que hayan renunciado con anterioridad a la fecha de su candidatura.

Sin embargo la norma suprema permite a las demás servidoras o servidores públicos considerando a estos al (presidente, vicepresidente, alcalde, concejales) y los docentes, puedan candidatizarse y gozar de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de sus candidaturas hasta el día siguiente de las elecciones, y de ser elegidos, mientras ejerzan sus funciones.

Los cargos de libre nombramiento y remoción en la función pública operan a discreción de la autoridad nominadora de un establecimiento público, quienes, por necesidad institucional, debido a méritos, confianza y experiencia profesional de una persona la consideran apta para ocupar un puesto generalmente directivo dentro de un proceso de selección. De la misma forma como lo nombran, resultará su separación o remoción por parte de la misma autoridad que lo nominó.

Los servidores públicos, quedarán sujetos a las distintas leyes que regulan la administración de los recursos humanos en el sector público tales como la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP, la cual impone como régimen jurídico

---

<sup>62</sup> Art. 121 Constitución Política del Ecuador (1998).- Artículo 121.- Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado.

<sup>63</sup> Art. 113 numeral 6 Constitución de la República del Ecuador

aplicable múltiples deberes, obligaciones y prohibiciones; y en cuanto a la administración de los bienes y recursos públicos la actividad de los servidores públicos estará regulada por la Ley de la Contraloría General del Estado y la normativa complementaria emitida por este organismo. Antes de posesionarse de su cargo y al concluir sus funciones, deben presentar una declaración patrimonial juramentada en la que revelen detalladamente sus activos y pasivos (Guerero, 2019, pág. 74).

Vale enfatizar que desde el punto de vista constitucional, la norma suprema ecuatoriana concibe en los artículos 226 y 233 los principios de legalidad y responsabilidad que abarca a todo servidor público, quienes en virtud de potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que le sean atribuidas en la Constitución y la ley; y dentro del ejercicio de sus funciones por sus acciones u omisiones no quedarán exentos administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

En definitiva, dentro de este contexto para concluir, anotamos el rol valioso que cumplen los servidores públicos en las administraciones públicas, ya que ellos con su accionar activan el ejercicio de sus competencias en beneficio de los ciudadanos de una localidad o Estado.

## **Cargos de elección popular**

Un cargo de elección popular constituye la materialización del derecho que tienen los ciudadanos de participar para acceder al poder público, a través del voto secreto, universal, libre y directo en el contexto de un proceso electoral. Entre los cargos de elección popular se incluyen el de presidente y vicepresidente de la república, asambleístas nacionales, provinciales y del exterior, prefectos y viceprefectos, alcaldes, concejales municipales, vocales de juntas parroquiales rurales y los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Conviene enfatizar que un cargo de elección popular es un puesto de carácter temporal<sup>64</sup>, a ser ocupado por un ciudadano que cumple con requisitos establecidos en la Ley para desempeñarlo.

En consecuencia, el régimen jurídico ecuatoriano sostiene desde el punto de vista de la legalidad, la exigencia individual de requisitos previos a la inscripción de una candidatura de elección popular, así como inhabilidades que deben tomar en consideración previo a posesionarse los ciudadanos interesados en acceder a un cargo público de este tipo y pueda desempeñarse eficientemente en dicho puesto.

Se plantea entonces que los cargos de elección popular son la expresión del sistema participativo y democrático, en la que los elegidos quedarán sometidos al control social, al control político, al control jurisdiccional, a la rendición de cuentas y la transparencia en su actuar, siendo responsables ante el pueblo que los eligió y así mismo ser revocados o removidos de acuerdo a los mecanismos establecidos en la ley.

## **Requisitos para ingresar al servicio público**

Poseer la condición legal necesaria para acceder a una dignidad, cargo o puesto dentro del sector público, constituyen requisitos que un ciudadano debe considerar para concretar sus aspiraciones laborales o de gestión en una institución pública.

La palabra requisito proviene del latín requisitum, que significa pretender o requerir alguna cosa.

El Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, manifiesta en el artículo 3 sobre el ingreso al servicio público, y puntualiza para ocupar un puesto en dicho servicio debe cumplirse con requisitos establecidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP<sup>65</sup>, a cuyo efecto las personas deben tomar en consideración lo siguiente:

---

<sup>64</sup> Artículo 114 Constitución de la República del Ecuador. - Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan.

<sup>65</sup> Art. 5 Ley Orgánica del Servicio Público. - Requisitos para el ingreso.- Para ingresar al servicio público se requiere:

1. Presentar la certificación de no tener impedimento legal para ingresar al servicio público emitida por el Ministerio de Trabajo, la cual comprenderá:

a) No haber sido sancionado con destitución por el cometimiento de delitos de cohecho, peculado, concusión, prevaricato, soborno, enriquecimiento ilícito y en general, por defraudación y mal manejo de fondos y bienes públicos;

b) No haber sido condenado por: delitos aduaneros, tráfico de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, lavado de activos, acoso sexual, explotación sexual, trata de personas, tráfico ilícito o violación;

c) No haber recibido directa o indirectamente créditos vinculados contraviniendo el ordenamiento jurídico vigente;

---

a) Ser mayor de 18 años y estar en el pleno ejercicio de los derechos previstos por la Constitución de la República y la Ley para el desempeño de una función pública;

b) No encontrarse en interdicción civil, no ser el deudor al que se siga proceso de concurso de acreedores y no hallarse en estado de insolvencia fraudulenta declarada judicialmente;

c) No estar comprendido en alguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos;

d) Cumplir con los requerimientos de preparación académica; técnica, tecnológica o su equivalente y demás competencias que, según el caso, fueren exigibles y estuvieren previstas en esta Ley y su Reglamento.

e) Haber sufragado, cuando se tiene obligación de hacerlo, salvo las causas de excusa previstas en la Ley;

f) No encontrarse en mora del pago de créditos establecidos a favor de entidades u organismos del sector público, a excepción de lo establecido en el Artículo 9 de la presente Ley;

g) Presentar la declaración patrimonial juramentada en la que se incluirá lo siguiente:

g.1.- Autorización para levantar el sigilo de sus cuentas bancarias;

g.2.- Declaración de no adeudar más de dos pensiones alimenticias; y,

g.3.- Declaración de no encontrarse incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones prevista en la Constitución de la República y el ordenamiento jurídico vigente.

g.4.- Declaración jurada de no encontrarse incurso en la prohibición constante en la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero del 2017.

h) Haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción; e,

i) Los demás requisitos señalados en la Constitución de la República y la Ley.

Exceptúanse los casos específicos y particulares que determina la Ley.

Las instituciones públicas sujetas a esta Ley, garantizarán que los procesos de selección e incorporación al servicio público, promuevan políticas afirmativas de inclusión a grupos de atención prioritaria, la interculturalidad y, la presencia paritaria de hombres y mujeres en los cargos de nominación y designación.

Las personas extranjeras residentes en el Ecuador podrán prestar sus servicios en calidad de servidoras o servidores públicos en asuntos en los cuales por su naturaleza se requiera contar con los mismos, sin perjuicio de la aplicación de los convenios bilaterales de reciprocidad que rijan esta materia, previo informe y de ser el caso el permiso de trabajo otorgado por el Ministerio del Trabajo. Para ocupar puestos de carrera, deberán tener una residencia en el país de al menos 5 años y haber cumplido el respectivo concurso de méritos y oposición.

En caso de requerirse la contratación de personas extranjeras, la autoridad nominadora, previo informe motivado de la unidad de administración del talento humano solicitará la respectiva autorización del Ministerio del Trabajo.

El certificado de tener o no impedimento legal para ejercer cargo público, se lo podrá obtener a través de consulta y descarga de la página web del hoy denominado Ministerio del Trabajo con el número de cédula y fecha de nacimiento de un ciudadano, y será el documento que le permita a una persona cumplir con el requisito legal y vincularse en el servicio público.

Este informe plasmado en un certificado digital con firma digitalizada<sup>66</sup>, tendrá validez temporal de 72 horas por lo que deberá ser actualizado si caduca o así se requiera, evidenciando a través de este si una persona posee algunos de los impedimentos señalados en los literales a), b) y c) del Art. 3 del Reglamento General de la LOSEP.

2. *Declaración juramentada en la que conste no encontrarse incurso en causales legales de impedimento, inhabilidad o prohibición para el ejercicio de un puesto público, prevista en la LOSEP y el ordenamiento jurídico vigente, la cual se hará constar en la respectiva acción de personal;*

La declaración juramentada constituye una manifestación escrita que se la realiza ante notario público, en cuyo contenido a través de juramento se afirma la autenticidad o veracidad de lo que se dice. Para el caso en particular quien la genera deberá aseverar no encontrarse incurso en causales legales de impedimento, inhabilidad o prohibición para el ejercicio de un puesto público conforme estipula la ley.

El efecto de la declaración será vinculante y cierto para quien la recibe, por lo que, si la información que se expone es contraria a la verdad, se verá la persona que declara incurso en el delito penal de perjurio.

3. Presentar la correspondiente declaración patrimonial juramentada ante Notario en la que constará además, en caso de encontrarse en mora de obligaciones para con el sector público, legalmente exigibles, el detalle de la deuda con el convenio de pago suscrito, entre la persona que aspira ocupar un puesto en el sector público y la institución en la cual mantiene la obligación y señalar el lugar de su domicilio y residencia.

---

<sup>66</sup> Art. 14.- Ley de Comercio Electrónico, firmas y mensajes de datos. - Efectos de la firma electrónica. - La firma electrónica tendrá igual validez y se le reconocerán los mismos efectos jurídicos que a una firma manuscrita en relación con los datos consignados en documentos escritos, y será admitida como prueba en juicio.

El presente numeral va en consonancia con lo estipulado en el Art. 231 de la Constitución de la República del Ecuador, en relación con la exigencia y obligatoriedad de los servidores públicos sin excepción de presentar al iniciar y finalizar su gestión una declaración patrimonial jurada que incluirá activos y pasivos, así como la autorización para que de ser necesario le levante el sigilo de sus cuentas bancarias.

La declaración patrimonial constituye instrumento público<sup>67</sup> a través del cual se da a conocer la situación patrimonial que la persona posee a la fecha de su declaración, y aunque el Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP hace referencia presentarla ante un fedatario público, en la actualidad se lo hace en línea a través de formulario electrónico que se llena y descarga ingresando a la plataforma de la Contraloría General del Estado, cuya constancia de otorgamiento será presentada en las direcciones o departamentos de talento humano<sup>68</sup> de la institución del sector público donde va a laborar o labore, descartando la obligación de elevarla a escritura pública, salvo que de manera opcional y voluntaria sin perjuicio de lo anotado en el artículo 14 de la Ley de presentación y control de declaraciones patrimoniales juradas<sup>69</sup> publicada el 8 de abril de 2016 en el R.O. 729 con última reforma el 19 de julio 2024.

---

<sup>67</sup> Art.205.- Código Orgánico General por Procesos (COGEP).- Documento público.- Es el autorizado con las solemnidades legales. Si es otorgado ante notario e incorporado en un protocolo o registro público, se llamará escritura pública. Se considerarán también instrumentos públicos los mensajes de datos otorgados, conferidos, autorizados o expedidos por y ante autoridad competente y firmados electrónicamente.

<sup>68</sup> Art. 4.- Ley de presentación y control de declaraciones patrimoniales juradas .- Declaración Inicial y declaraciones Periódicas. Las personas obligadas deben realizar la declaración patrimonial jurada en el formulario establecido por la Contraloría General del Estado y presentar la constancia de su otorgamiento como requisito para posesionarse en la función o cargo, de acuerdo con las regulaciones que dicte este Organismo de Control.

La falta de presentación de la declaración patrimonial jurada al inicio de la gestión acarreará la anulación inmediata del nombramiento o contrato y el cese de funciones del obligado, además de la remoción del director o jefe de la unidad de administración del talento humano que haya posesionado al nuevo servidor sin ese requisito indispensable. La presentación extemporánea de la declaración patrimonial jurada no convalida el incumplimiento.

<sup>69</sup> Art.14.- Ley de presentación y control de declaraciones patrimoniales juradas .- Valor y efectos jurídicos de las declaraciones electrónicas. Para todos los efectos jurídicos, las declaraciones patrimoniales juradas electrónicamente en línea otorgadas ante el Contralor General del Estado, como autoridad pública competente a través del sitio web de la Contraloría, son documentos públicos.

Una vez efectuada la declaración en línea, se notificará al declarante con la constancia de la recepción de la declaración al domicilio electrónico por él señalado.

Se destaca parte del contenido del artículo 4 de esta última ley nombrada, sobre los efectos de la falta de presentación de la declaración patrimonial jurada al inicio de la gestión, señala acarrear la anulación inmediata del nombramiento o contrato y el cese de funciones del obligado, además de la remoción del director o jefe de la unidad de administración del talento humano que haya posesionado al nuevo servidor sin ese requisito indispensable. La presentación extemporánea de la declaración patrimonial jurada no convalida el incumplimiento.

4. Los ciudadanos extranjeros deberán cumplir a más de los requisitos establecidos en el artículo 5 de la LOSEP, con los requisitos establecidos por el Ministerio de Relaciones Laborales para el efecto y lo dispuesto en este Reglamento General.

A más de los requisitos establecidos en esta disposición, las Unidades de Talento Humano no solicitarán otro u otros documentos, salvo los que se encuentren establecidos en otros cuerpos legales debido a la naturaleza de los puestos.

El Ministerio de Trabajo mantendrá un registro actualizado en el cual consten los impedimentos y prohibiciones para ejercer un cargo público, el mismo que proporcionará información adecuada a fin de verificar aquella proporcionada por la persona que ocupe un puesto en el sector público, de conformidad con las disposiciones que expida para el efecto.

## **Causales de prohibición para ejercer cargos públicos de elección popular**

---

Cuando el declarante requiera presentar ante terceros, o cuando una autoridad competente solicite constancia del otorgamiento de la declaración patrimonial jurada, la misma podrá ser obtenida por el declarante o por la Unidad de Talento Humano a través de la página web de la Contraloría General del Estado. El Contralor General del Estado, de conformidad con el número 3 del artículo 212 de la Constitución de la República, regulará los procedimientos necesarios que garanticen la seguridad de los datos, su recepción, procesamiento y archivo, de conformidad con los requisitos establecidos en la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos y su reglamento. No podrá efectuarse otro tipo de impresión, verificación o manipulación del contenido de las declaraciones.

Adicionalmente, sin perjuicio de lo anotado en este artículo, cualquier funcionario público de manera opcional y voluntaria podrá elevar esta declaración electrónica a escritura pública.

Una “causal” de acuerdo con la Real Academia Española<sup>70</sup> corresponde a una causa o motivo legalmente establecido para realizar válidamente algún acto. Y desde su aplicación en el derecho, una “causal” se enfatiza a que esta a más de estar legalmente señalada, será la que respaldará la ejecución de una acción o la derivación de un efecto jurídico.

La Carta de Montecristi en el título IV denominado participación y organización del poder en el capítulo primero sección sexta sobre la representación política, textualmente señala quienes no podrán ser candidatas o candidatos de elección popular en ocho numerales que a continuación transcribimos<sup>71</sup>:

1. Quienes al inscribir su candidatura tengan contrato con el Estado, como personas naturales o como representantes o apoderados de personas jurídicas, siempre que el contrato se haya celebrado para la ejecución de obra pública, prestación de servicio público o explotación de recursos naturales.
2. Quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sancionados con reclusión, o por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado.
3. Quienes adeuden pensiones alimenticias.
4. Las juezas y jueces de la Función Judicial, del Tribunal Contencioso Electoral, y los miembros de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional Electoral, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección.
5. Los miembros del servicio exterior que cumplan funciones fuera del país no podrán ser candidatas ni candidatos en representación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección.
6. Las servidoras y servidores públicos de libre nombramiento y remoción, y los de periodo fijo, salvo que hayan renunciado con anterioridad a la fecha de inscripción de su candidatura. Las demás servidoras o servidores públicos y los docentes, podrán candidatizarse y gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de sus candidaturas hasta el día siguiente de las elecciones, y de ser elegidos, mientras ejerzan sus funciones. El ejercicio del cargo de quienes sean elegidos para integrar las juntas parroquiales no será incompatible con el desempeño de sus funciones como servidoras o servidores públicos, o docentes.
7. Quienes hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto.

---

<sup>70</sup> Disponible en <https://dpej.rae.es/lema/causal>

<sup>71</sup> Art. 113 Constitución de la República del Ecuador

8. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.

Del mismo modo el artículo 93, inciso primero de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, manda que a toda elección precederá la proclamación y solicitud de inscripción de candidaturas por las organizaciones políticas y su calificación a cargo de la autoridad electoral competente, las candidatas y candidatos deberán reunir los requisitos y no encontrarse comprendidos en las prohibiciones determinadas en la Constitución de la República y en la ley. Las candidaturas se considerarán inscritas de forma oficial únicamente luego de la resolución en firme que las califique, que constituye el acto por el cual el organismo electoral competente acepta su inscripción.

Como resultado el artículo 98 de la Ley destacada, propone que una vez que la organización política realice la proclamación de las candidaturas, las presentará para su inscripción cuando menos cien días antes del día de las elecciones, fecha a partir de la cual el Consejo Nacional Electoral y las juntas electorales regionales, provinciales, distritales y la especial del exterior se instalarán en sesión permanente para su calificación.

Por consiguiente, el primer filtro responsable de calificar a la organización política y por ende a sus candidatos interesados en ocupar un cargo de elección popular, son las autoridades del Consejo Nacional Electoral quienes a través de actos administrativos en firme proclamarán los resultados, entendiéndose esta decisión administrativa no podrá ser desde la legalidad impugnada.

## **Reingreso de servidores públicos destituidos**

El Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público hace énfasis en su artículo 13, los requisitos para la rehabilitación de personas impedidas por destitución, dejando claro que éstas pueden reincorporarse o ingresar al servicio público siempre que sea por una causal que no hubiera conllevado responsabilidad penal, ni origine en la indebida administración, manejo, custodia o depósito de recursos públicos, bienes públicos o por delitos relacionados con estos asuntos.

La persona interesada en reintegrarse o regresar a su cargo u ocupar uno nuevo, deberá presentar un certificado emitido por la institución del Estado que lo destituyó a fin de acreditar el transcurso del plazo necesario para su rehabilitación.

En el caso de destitución y siempre que no sea por lo determinado en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP<sup>72</sup>, se presentará copia de la resolución y registro de la acción de personal de la institución en la cual cesó en funciones.

Señala además este Reglamento en el artículo 100, si el servidor público hubiere sido destituido por una causal que no conlleve responsabilidad civil o penal, ni sea de aquellas relacionadas por indebida administración, manejo, custodia o depósito de recursos públicos, bienes públicos o por delitos relacionados con estos asuntos, transcurridos dos años de la fecha de destitución, podrá solicitar ante el Ministerio de Trabajo, su rehabilitación para desempeñar un puesto en las instituciones señaladas en el artículo 3 de la LOSEP, que no sea la que lo destituyó.

Si bien en el presente numeral se ha revisado sobre el reingreso o rehabilitación por la causal de destitución, también a través de este Ministerio referido se pueden rehabilitar los impedidos por: 1.- Supresión de puesto; 2.- Interdicción, concurso de acreedores o insolvencia fraudulenta; 3.- Deudores a entidades del sector público (Servicio de Rentas Internas, Banco Nacional de Fomento, Contraloría General del Estado); 4.- Jubilados, retirados pensionistas.

El trámite de rehabilitación de un impedimento, se lo generará ante el Ministerio del Trabajo a través de sus oficinas técnicas a nivel nacional, quienes receptarán la

---

<sup>72</sup> Art. 10.- Ley Orgánica de Servicio Público.- Prohibiciones especiales para el desempeño de un puesto, cargo, función o dignidad en el sector público.- Las personas contra quienes exista sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de: peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción; y, en general, quienes hayan sido sentenciados por defraudaciones a las instituciones del estado están prohibidos para el desempeño, bajo cualquier modalidad, de un puesto, cargo, función o dignidad pública.

La misma incapacidad recaerá sobre quienes hayan sido condenados por los siguientes delitos: delitos aduaneros, tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, lavado de activos, acoso sexual, explotación sexual, trata de personas, tráfico ilícito o violación.

Esta prohibición se extiende a aquellas personas que, directa o indirectamente, hubieren recibido créditos vinculados contraviniendo el ordenamiento jurídico vigente.

Estarán prohibidos de ejercer un cargo, un puesto, función o dignidad en el sector público, las personas que tengan bienes o capitales en paraísos fiscales.

petición de rehabilitar el impedimento para laborar en el servicio público a causa de inhabilidad especial o la que conforme a la ley corresponda, debiendo presentar:

1. Solicitud dirigida al Director de Secretaría General del Ministerio del Trabajo.
2. Documento de identidad y de ser el caso papeleta de votación actualizada (copia simple).
3. Certificado actualizado de responsabilidades emitido por la Contraloría General del Estado (original o copia certificada).
4. Certificado actualizado de la institución que procedió con la destitución donde se indique si a consecuencia de ello se han seguido acciones civiles y/o penales en contra de la persona destituida (original o copia certificada).
5. Acción de personal de destitución (original o copia certificada).
6. Sumario administrativo (copia certificada).
7. Si hubo restitución, acción de personal de restitución (original o copia certificada) y/o sentencia (copia certificada) que lo ordena, con la respectiva razón de ejecutoria.
8. Declaración juramentada donde expresamente se indique si desde la fecha de la destitución (especificar fecha de salida e institución) hasta la fecha de presentación de la solicitud de habilitación, ha reingresado o no a trabajar en el Sector Público, bajo cualquier modalidad, inclusive a puestos de libre nombramiento y remoción, nombramientos provisionales, docencia universitaria, investigación científica o capacitación de servidores públicos. Si reingresó al sector público debe indicar la(s) entidad(es) donde ha laborado, detallando las fechas de ingreso y salida, cargo(s) desempeñado(s) y la(s) clase(s) de nombramiento(s) o contrato(s) bajo el cual(es) haya o se encuentre prestando servicios, adjuntando el respectivo(s) certificado(s) o documento(s) emitido(s) por autoridad competente que corroboren lo declarado.

# **Revocatoria, destitución y remoción de una autoridad de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados municipales**

## **Generalidades**

Considerarnos República conlleva como un mecanismo esencial de esta característica el ejercicio del control democrático a las autoridades elegidas por votación popular.

Sobre esta base, el ordenamiento jurídico ecuatoriano desde la Constitución de la República del Ecuador de 2008, en concordancia con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia), Ley orgánica de participación ciudadana y control social y otras normas especiales, reconocen mecanismos institucionales para exigir la rendición de cuentas y, en caso de ser necesario, la cesación anticipada de funciones de una autoridad de elección popular; las que actuarán bajo los principios de diversidad, pluralismo ideológico y de igualdad de oportunidades. En el ámbito de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales, estas figuras se manifiestan a través de:

- a) la revocatoria del mandato,
- b) la destitución y
- c) la remoción.

Con ello es necesario conocer en lo que se refiere al alcalde como máxima autoridad institucional del gobierno municipal antes de la fecha para la que fue elegido, puede cesar su gestión, debiendo aplicarse para ello los procedimientos constitucionales y legales establecidos; y al igual los concejales en su calidad de ciudadanos elegidos por votación popular, también le son aplicables estos mismos procedimientos de interrupción de sus funciones bajo la legalidad.

Desde una perspectiva más general, la revocatoria, destitución y remoción de autoridades municipales son procedimientos legítimos de control democrático y de consolidación de la responsabilidad y transparencia en la gestión pública. Sin embargo, su práctica requiere un estricto acatamiento de las garantías constitucionales y un empleo sensato para evitar su manipulación con propósitos políticos. Pues en lo esencial, una verdadera consolidación de la participación ciudadana y de la institucionalidad se fortalecen cuando estos procedimientos son utilizados como instrumentos de amparo de la democracia y del Estado constitucional de derechos.

## **Procedimiento de revocatoria**

Antes de definir a la revocatoria del mandato es importante mencionar que la palabra “revocar” significa: dejar sin efecto una ley, una orden, un mandato o una resolución. En ese sentido la revocatoria de mandato es un mecanismo de democracia directa que permite a las electoras y electores terminar democráticamente el mandato a las autoridades de elección popular antes del periodo para el que fueron elegidos (Instituto de la Democracia, 2015, pág. 7).

La revocatoria del mandato para alcaldes, reconocida por primera vez en Ecuador en la Constitución Política de 1998 y reformándose su contenido con posterioridad en la Constitución de 2008, fue establecida como dijeron (Erazo & Chamorro, 2019, pág. 81) quienes citan a Altman 2005, un dispositivo en primer lugar, con la intención de dirimir las tensiones entre sociedad civil y los gobiernos locales, cesando el mandato a estos últimos cuando así lo considere necesario la ciudadanía.

En una democracia directa y en función del principio de libertad política, los habitantes de una localidad pueden anticipadamente antes de que se termine el mandato de un gobernante (presidente, asambleístas, prefectos, alcaldes y concejales) suspender o cesar su mandato; para ello podrán activar el mecanismo de la revocatoria del mandato sujeto a los preceptos establecidos en el Código de la Democracia y la Ley de Participación Ciudadana.

En este sentido, para que una solicitud sea admitida se deben probar tres causales:

- a) Incumplimiento del plan de trabajo,
- b) Incumplimiento de normas relativas a la participación ciudadana, e
- c) Incumplimiento de las leyes y la Constitución.

La revocatoria del mandato para alcaldes y concejales, constitucionalmente se consagra como un derecho de participación ciudadana<sup>73</sup>, sobre la base de principios que se ejercerán a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria<sup>74</sup>.

El Consejo Nacional Electoral será quienes dentro de sus funciones, organicen los procesos de referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato<sup>75</sup>, su procedimiento se tutelaré bajo el régimen jurídico de la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador – Código de la Democracia y el Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato.

Constitucionalmente el artículo 105 establece que las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o

---

<sup>73</sup> Art. 61 numeral 6.- Constitución de la República del Ecuador. - Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 6.- Constitución de la República del Ecuador.- Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.

<sup>74</sup> Art. 95 inciso final. - Constitución de la República del Ecuador.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

<sup>75</sup> Art. 25 numeral 2 Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia

Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral<sup>76</sup>.

Y el artículo 106 de esta norma suprema puntualiza en relación a los gobiernos autónomos descentralizados, el Consejo Nacional Electoral una vez que conozca la decisión de estas entidades públicas, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días. Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes.

El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución.

Finalmente, el artículo 107 de la Carta Magna establece los parámetros de costos que demande la realización de los procesos electorales, y aquellos que se convoquen por disposición de los gobiernos autónomos descentralizados se imputarán al presupuesto del correspondiente nivel de gobierno; los que se convoquen por disposición de la Presidenta o Presidente de la República o por solicitud de la ciudadanía se imputarán al Presupuesto General del Estado.

En concordancia con el texto constitucional el artículo 199 de la Ley orgánica electoral, código de la democracia, determina que los electores podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. (...) La solicitud y el proceso de revocatoria deberán cumplir con lo previsto en la ley que regula la participación ciudadana, la cual al respecto expresa en el artículo 5 los mecanismos de democracia directa, en virtud de que el Estado como garante del ejercicio ciudadano puede ejercer procesos de iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Art. 105 Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia

<sup>77</sup> Art. 5 Ley orgánica de participación ciudadana

En consecuencia, este procedimiento de revocatoria constituye un mecanismo especial de hacer cesar al alcalde y o concejales de sus cargos, a través de la decisión de sus mandantes.

Sin embargo, la revocatoria como hemos explicado en este apartado constituye la materialización de los derechos de participación de los ciudadanos constitucionalmente, pero vale esgrimir que este mecanismo puede ser utilizado de forma irresponsable por el oportunismo de organizaciones y partidos políticos contrarios al gobernante de turno, causando inestabilidad a la gobernabilidad local desde un punto de vista administrativo, social y de gestión, viéndose afectados los ciudadanos de un país, provincia o cantón, propios actores de los mecanismos de la democracia directa a través del cual ejercen soberanía pero muchas veces mal guiados.

## **Procedimiento de destitución de autoridades de elección popular (alcaldes y concejales) de los gobiernos autónomos descentralizados municipales**

La responsabilidad que conlleva ejercer un cargo público estará sujeta a las acciones u omisiones de autoridades, dignatarios y servidores públicos en la gestión y actividades que realicen, siendo administrativa, civil y penalmente sancionados si su accionar es contrario a la Constitución y la Ley<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Art. 233.- Constitución de la República del Ecuador. - Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados a las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas.

Las personas contra quienes exista sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita, y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción; estarán impedidos para ser candidatos a cargos de elección popular, para contratar con el

Destituir significa separar o expulsar a alguien de su cargo<sup>79</sup>, pero también se puede considerar como “sanción de destitución” la que puede aplicarse a cualquier servidor público en general bajo los procedimientos legales establecidos, sin embargo, delimitando a los de elección por votación popular (alcaldes y concejales), quedarán sujetos a la suspensión de sus cargos por esta vía de destitución, cuando:

1. La Contraloría General del Estado ejerza acciones de control a sus gestiones y evidencie indicios de responsabilidades previo un debido proceso, por lo que todas las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta ley<sup>80</sup>.
2. Por no acatar el cumplimiento de sentencias o resoluciones constitucionales, la jueza o juez ordenará la destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar<sup>81</sup>.
3. En los procesos de transferencias de competencias, las autoridades o funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones y obligaciones señaladas, dentro de los plazos determinados en la Constitución, el COOTAD y por el Consejo Nacional de Competencias, serán sancionados con la destitución de sus funciones por parte de la autoridad nominadora correspondiente, a solicitud del Consejo Nacional de Competencias<sup>82</sup>.

---

Estado, para desempeñar empleos o cargos públicos y perderán sus derechos de participación establecidos en la presente Constitución.

<sup>79</sup> Real Academia Española RAE

<sup>80</sup> Art. 40 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

<sup>81</sup> Art. 86 numeral 4 Constitución de la República del Ecuador. - Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: 4.- Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley.

<sup>82</sup> Art. 155 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.- Sanción.- Las autoridades o funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones y obligaciones señaladas, dentro de los plazos determinados en la Constitución, este Código y por el Consejo Nacional de Competencias, serán sancionados con la destitución de sus funciones por parte de la autoridad nominadora correspondiente, a solicitud del Consejo Nacional de Competencias, siguiendo el procedimiento administrativo correspondiente y respetando las garantías del debido proceso. Esta sanción se comunicará a la Contraloría General del Estado para los fines legales respectivos.

4. No se cumpla con la elaboración, tecnificación y desarrollo de los catastros de los predios, así como con la actualización del catastro nacional integrado georreferenciado, conforme lo dispone la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, y constituirá causal de destitución de sus cargos, determinada por la Contraloría General del Estado, previo informe de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo<sup>83</sup>.
5. La autoridad nominadora del gobierno autónomo descentralizado municipal designe o contrate personal contraviniendo la prohibición de nepotismo establecida en la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP<sup>84</sup>.

---

El incumplimiento de las obligaciones contempladas en este Código, será motivo de enjuiciamiento político por parte de la Función Legislativa, si se tratase de autoridades sometidas a fiscalización por parte de esta función del Estado.

<sup>83</sup> Art. 561.18.- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización .- Responsabilidad administrativa y civil. Las autoridades competentes tendrán responsabilidad civil pecuniaria directa por los valores dejados de recaudar por concepto del impuesto predial urbano y rural como consecuencia de la falta de actualización de los avalúos catastrales a su cargo o cualquier otro perjuicio que se pudo haber generado a los ciudadanos de su circunscripción por dicha omisión. Estas responsabilidades serán determinadas, calculadas y cobradas, a favor del gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano que sufrió el perjuicio, por la Contraloría General del Estado, quien podrá solicitar apoyo de otras instituciones públicas relacionadas con la materia.

De igual manera, se considerará como falta administrativa grave si las autoridades competentes de los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos no cumplen con la elaboración, tecnificación y desarrollo de los catastros de los predios, así como con la actualización del catastro nacional integrado georreferenciado, conforme lo dispone la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, y constituirá causal de destitución de sus cargos, determinada por la Contraloría General del Estado, previo informe de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. La sanción será ejecutada conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, sin perjuicio de las sanciones pecuniarias establecidas en el artículo 109 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo además de las atribuciones contenidas en su Ley, emitirá las regulaciones y resoluciones que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines constitucionales e institucionales, dentro del ámbito de sus competencias.

<sup>84</sup> Art. 7 Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP. - Responsabilidades y sanciones por Nepotismo. - Sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal a que hubiere lugar, carecerán de validez jurídica, no causarán egreso económico alguno y serán considerados nulos, los nombramientos o contratos incursos en los casos señalados en el artículo 6 de esta Ley.

Será sancionada con la destitución de su puesto previo el debido proceso la autoridad nominadora que designe o contrate personal contraviniendo la prohibición de nepotismo establecida en esta Ley, conjuntamente con la persona ilegalmente nombrada o contratada, además, será solidariamente responsable por el pago de las remuneraciones erogadas por la Institución.

El responsable de la Unidad de Administración del Talento Humano, así como la servidora o servidor encargado que, a sabiendas de la existencia de alguna causal de nepotismo, hubiere permitido el registro del nombramiento o contrato, será responsable solidariamente del pago indebido señalado en este artículo. Se excluye de esta sanción a los servidores que previo al registro y posesión del nombramiento o contrato notificaron por escrito a la autoridad nominadora, sobre la inobservancia de esta norma.

En los Gobiernos Autónomos Descentralizados sus entidades y regímenes especiales, tal advertencia se realizará a la máxima autoridad administrativa y a la Contraloría General del Estado.

6. La autoridad nominadora del gobierno autónomo descentralizado municipal no cumple con la remoción inmediata de la servidora o servidor público que estuviere impedido de serlo dentro de la dependencia pública que administra<sup>85</sup>.
7. La autoridad nominadora del gobierno autónomo descentralizado municipal no cumple con lo descrito en la disposición general décima sexta de la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP, respecto a la aplicación del Mandato Constituyente No. 8, el que prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de las instituciones, organismos y empresas del Estado, o cualquiera otra que afecte los derechos de las servidoras y servidores.
8. La autoridad nominadora del gobierno autónomo descentralizado municipal que dentro de la institución que dirige, cuente con más de veinte y cinco servidoras o servidores en total, y no contrató o nombró personas con discapacidad o con enfermedades catastróficas, promoviendo acciones afirmativas para ello, de manera progresiva y hasta un 4% del total de servidores o servidoras, bajo el principio de no discriminación, asegurando las condiciones de igualdad de oportunidades en la integración laboral, dotando de los implementos y demás medios necesarios para el ejercicio de las actividades correspondientes.
9. Incurrir en las causales de destitución establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP dispuestas en el artículo 48 conforme se enumeran:
  - a) Incapacidad probada en el desempeño de sus funciones, previa evaluación de desempeño e informes del jefe inmediato y la Unidad de Administración del Talento Humano;
  - b) Abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos;

---

<sup>85</sup> Art. 11.- Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP.- Remoción de las y los servidores impedidos de serlo. - El Contralor General del Estado o el Ministro del Trabajo, por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, solicitarán por escrito, en forma motivada, la remoción inmediata de la servidora o servidor público que estuviere impedido de serlo, previo el sumario administrativo correspondiente, de ser el caso, respetando los derechos a la defensa y al debido proceso. Esta solicitud será atendida por la autoridad nominadora, a quien corresponderá nombrar al reemplazante.

Si el infractor no fuere separado en el plazo máximo de cuarenta y cinco días, contados a partir de la solicitud de remoción, lo hará el Contralor General del Estado.

El no dar trámite a la solicitud de remoción, señalada en el presente artículo, será causal de destitución de la autoridad nominadora.

En el caso de gobiernos autónomos descentralizados sus entidades y regímenes especiales, el requerimiento para la remoción de las y los servidores públicos corresponde a la autoridad nominadora.

- c) Haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de: cohecho, peculado, concusión, prevaricato, enriquecimiento ilícito y en general por los delitos señalados en el artículo 10 de esta Ley;
- d) Recibir cualquier clase de dádiva, regalo o dinero ajenos a su remuneración;
- e) Ingerir licor o hacer uso de sustancias estupefacientes o psicotrópicas en los lugares de trabajo;
- f) Injuriar gravemente de palabra u obra a sus jefes o proferir insultos a compañeras o compañeros de trabajo, cuando éstas no sean el resultado de provocación previa o abuso de autoridad;
- g) Asistir al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas;
- h) Incurrir durante el lapso de un año, en más de dos infracciones que impliquen sanción disciplinaria de suspensión, sin goce de remuneración;
- i) Suscribir, otorgar, obtener o registrar un nombramiento o contrato de servicios ocasionales, contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento;

Nota: Mediante Resolución de la Corte Constitucional No. 223, publicada en Registro Oficial Suplemento 54 de 9 de Julio del 2018 (ver...). Dispone la interpretación conforme y condicionada del artículo 48, literal i) de la LOSEP, en el siguiente sentido:

"El artículo 48 literal i) de la LOSEP, debe ser interpretado en el sentido que la falta cometida respecto de la emisión de un nombramiento en contravención de las disposiciones legales -es decir, en los supuestos que la norma antes citada describe como "suscribir", "otorgar" o "registrar", entre otros-, no es atribuible al funcionario público a quien se otorga el nombramiento, sino a la autoridad nominadora que emitió el mismo, o el funcionario encargado que actúe en su representación.

Por su parte, deberá entenderse que cuando dicha norma describe como causal de destitución el "obtener" un nombramiento contraviniendo disposiciones legales, aquella sanción solo será aplicable al funcionario público quien, con conciencia y voluntad, la cual se ha probado de manera fehaciente, ha cometido alguna violación a la ley, la que le ha permitido ingresar al servicio público. Este es el caso, por ejemplo, del funcionario que para ingresar presentó documentos falsos, omitió información relevante para el cargo, entre otros."

- j) Incumplir los deberes impuestos en el literal f) del artículo 22 de esta Ley o quebrantar las prohibiciones previstas en el artículo 24 de esta Ley.

- k) Suscribir y otorgar contratos civiles de servicios profesionales contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento;
- l) Realizar actos de acoso o abuso sexual, trata, discriminación, violencia de género o violencia de cualquier índole en contra de servidoras o servidores públicos o de cualquier otra persona en el ejercicio de sus funciones, actos que serán debidamente comprobados;
- m) Haber obtenido la calificación de insuficiente en el proceso de evaluación del desempeño, por segunda vez consecutiva;
- n) Ejercer presiones e influencias, aprovechándose del puesto que ocupe, a fin de obtener favores en la designación de puestos de libre nombramiento y remoción para su cónyuge, conviviente en unión de hecho, parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;
- ñ) Atentar contra los derechos humanos de alguna servidora o servidor de la institución, mediante cualquier tipo de coacción, acoso o agresión con inclusión de toda forma de violencia y acoso laboral, a una compañera o compañero de trabajo, a un superior jerárquico mediato o inmediato o a una persona subalterna. Así como a personas del mundo laboral en formación, pasantes, aprendices, despedidos, voluntarios, personas en busca de empleo, postulantes a un empleo y trabajadores tercerizados.
- o) Las demás que establezca la Ley.

## **Responsabilidades de una autoridad de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados municipales**

El rol que desempeñan los alcaldes y concejales al servicio de las administraciones públicas que dirigen, depende cumplan con su finalidad de servicio a la ciudadanía, bajo la aplicación de los principios constitucionales dispuestos en el artículo 27 de la Constitución de la República, entre los que remarcamos la transparencia, planificación, organización, evaluación, eficiencia y eficacia.

Por lo que el ejercicio de las responsabilidades que puedan emanar de los actos generados por estos dignatarios se someterán al ordenamiento jurídico ecuatoriano y estrictamente a lo indicado en el artículo 233 de la Norma Suprema que

textualmente expone en los siguientes términos la no exención de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones o por sus omisiones, siendo responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Esta disposición constitucional se refiere a las responsabilidades administrativas, civiles y penales que pueden ser imputadas a los agentes públicos individualmente considerados. Al respecto, es muy ilustrativa la conceptualización de responsabilidad, formulada por el ex Presidente de la República del Ecuador, Rodrigo Borja Cevallos citado por (Guerrero, Francisco, 2019, págs. 323-324), quien la concibe en el contexto del republicanismo, como “la obligación de responder por sus actos oficiales” y asumir las consecuencias que estos generen.

Desde otra perspectiva, la teoría de la responsabilidad<sup>86</sup> tiene enorme relevancia en cuanto a la garantía de las libertades públicas se refiere, ya que conlleva la posibilidad cierta y efectiva de que los ciudadanos puedan alcanzar el resarcimiento de los perjuicios ocasionados por el Estado a través de sus agentes públicos<sup>87</sup>. A este juicio de la responsabilidad se describe el Art. 11 numeral 9 de la Constitución de la República, a continuación:

“El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

(...)9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la

---

<sup>86</sup> BORJA Y BORJA Ramiro (1977), *Teoría General del Derecho y del Estado*, Ediciones de Palma, Buenos Aires, Pág. 110, (...) Al tratar sobre los caracteres de la infracción este autor expresa que responsabilidad es “la condición de alguien que consiste en que le corresponda recibir la sanción por un acto en caso de darse éste. Supone...la cualidad de autor de un acto que produce daño, y cierto nexo de su voluntad respecto de éste...

<sup>87</sup> GARCÍA DE ENTERERRÍA Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás (2006), *Curso de Derecho Administrativo*, 13ava edición 2 vols., Editorial Aranzadi, Navarra, 2:361-450

tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.

Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos”.

Expresó (Guerero, 2019, págs. 325-326) que esta norma condensa varios escenarios de los que pueden emanar responsabilidades, generadas como derivación de daños ocasionados a ciudadanos, a personas jurídicas o en general a los administrados, por parte de cualquier agente que actúe a nombre del Estado (lato sensu), o en ejercicio de una potestad pública, sin que se requiera la existencia del factor culpabilidad. Y respecto a las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores públicos, y dependiendo de las distintas formas en que se manifieste su actividad, “su responsabilidad puede ser política, penal, civil y administrativa”, según la naturaleza de los bienes jurídicos protegidos, por ejemplo, mantenimiento de la estructura jerárquica y disciplinaria de una institución; cabal ejercicio de las funciones por parte de un órgano administrativo. Todas estas especies de responsabilidad puede derivar “del dolo o de la culpa del agente” (Marienhoff, 1988, págs. 374-375).

## **Responsabilidad política**

Entre la responsabilidad política y la soberanía popular hay una estrecha relación, pues para el caso de los alcaldes y concejales municipales al ser elegidos por votación popular, su legitimidad no está subsumida solo en su elección sino en la disposición y competencia del ejercicio de sus cargos los que deben responder de manera continua y permanente ante la ciudadanía que los eligió.

En ese sentido, la responsabilidad política estará enmarcada en la gestión ética y el compromiso de servicio al interés general que los dignatarios puedan desarrollar para alcanzar el bien común.

Del mismo modo, el ejercicio de la responsabilidad política se revela a través de: la rendición de cuentas, como deber continuo de quienes ejercen cargos de elección popular de informar al pueblo sobre el uso de recursos públicos, acciones de

gobierno y cumplimiento de planes de trabajo; de actos de fiscalización para el caso de los municipios a través de los concejales quienes ejercerán control político sobre el obrar del alcalde y conforme a la ley impulsen procesos de remoción en caso de incumplimiento de funciones; y, la participación de la ciudadanía que pueden tomar la iniciativa para activar mecanismos como la revocatoria del mandato. Con ello puedo acotar que si hay responsabilidad política para las autoridades de elección popular quienes en el ejercicio de su mandato deben responder ante la ciudadanía quien depositó su confianza frente a estos funcionarios.

La doctrina a través de (Fiorini, 1976, pág. 866) señaló que este tipo de responsabilidad tiende a retirar cierta inmunidad que tenía el agente juntamente con la destitución, y poderlo así también enjuiciar ante la justicia por los delitos o los daños que hubiere ocasionado.

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional<sup>88</sup> sobre la responsabilidad política señaló respecto al debido proceso que se debe garantizar en el procedimiento de remoción lo siguiente:

Derivado del reconocimiento constitucional de los principios de soberanía popular y representación política, los gobernantes son responsables por el desempeño de sus funciones ante el pueblo soberano. De esta forma, la acción de gobierno puede ser controlada no solo a través de mecanismos de responsabilidad jurídica y democracia directa, sino también de naturaleza política. Para el efecto, la Constitución y la ley prevén mecanismos tanto de control jurídico como de control político, por medio de los cuales el pueblo puede responsabilizar políticamente a sus gobernantes, sea de forma directa mediante el sufragio activo o la revocatoria del mandato o, de forma indirecta, a través del órgano legislativo. Asimismo, el artículo 61 numeral 5 de la CRE reconoce como derecho de participación el “fiscalizar los actos del poder público” y los mecanismos de control político constituyen una forma de fiscalización. (p. 30)

Sin embargo, aunque ambos mecanismos jurídicos y políticos ejercen un control al poder, existen diferencias sustanciales entre ellos, principalmente, en relación con los órganos que los efectúan, el objeto de su control y su carácter. Así, el control político institucional es efectuado por órganos políticos en función de criterios de representación popular, mientras que el control jurídico es efectuado por jueces

---

<sup>88</sup> Corte Constitucional Sentencia No. 2137-21-EP/21 de 29 septiembre 2021

con conocimientos jurídicos especializados e investidos de jurisdicción. Asimismo, mientras en el control político se fiscaliza al órgano mediante su actuación política general, en el control jurídico se examina el acto impugnado en sí mismo considerado, sin que exista una particular atención al órgano. Finalmente, el control político es, esencialmente, de carácter subjetivo en cuanto se fundamenta en criterios de libre apreciación, oportunidad y confianza política -dentro de las causales y requerimientos previstos en el ordenamiento jurídico-, mientras que el control jurídico es de carácter objetivo en cuanto el juzgador se encuentra sujeto al Derecho, al ordenamiento jurídico preestablecido y a la técnica jurídica. (p. 30-31)

Por último, dentro del contexto de autoridades de elección popular esta responsabilidad también deriva a los dignatarios de más alto rango como los son: Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado, Procurador General del Estado, Contralor General del Estado, Fiscal General del Estado, Defensor del Pueblo, Defensor Público General, Superintendentes, miembros de Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral, del Consejo de la Judicatura, del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

La Constitución de la República prevé el enjuiciamiento político de estos funcionarios en los artículos 129, 131, 205, 222 y su procedimiento lo establece la Ley Orgánica de la Función Legislativa en los artículos 86 a 95 y 78 a 85.

## **Responsabilidad civil**

La determinación de este tipo de responsabilidad corresponde a la Contraloría General del Estado en función de los resultados derivados de acciones de control, quien a través de su Ley en el artículo 52 examina la responsabilidad civil culposa, la que nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas, precautelos o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos.

La responsabilidad civil culposa genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado a las instituciones del Estado, calculado a la fecha en que éste se produjo, que nace sin convención, proveniente de un acto o hecho

culpable del servidor público, o de un tercero, cometido sin intención de dañar, que se regula por las normas del cuasidelito del Código Civil.

Procesalmente, en la instancia administrativa o judicial, debe probarse por quien afirma la culpa en la emisión o perfeccionamiento del acto o hecho administrativo, que los mismos fueron producto de acciones que denoten impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación, impreparación o negligencia.

Con lo indicado jurídicamente, para que se materialice este tipo de responsabilidad debe existir perjuicio económico en contra del Estado proveniente de una autoridad, funcionario, servidor público o dignatario, a quienes de evidenciarse se les predeterminará la glosa o de órdenes de reintegro, estas últimas si el perjuicio se ha originado en pago indebido<sup>89</sup>, las que podrán ser reclamadas en el ejercicio de su derecho a la defensa ante la propia Contraloría, quienes emitirán una resolución mediante la cual se anularan parcial o total los cargos o se confirmarán del mismo modo.

Si los cargos son confirmados a través de glosa, el dignatario o autoridad determinada, puede impugnar dicha resolución ante la propia Contraloría, es decir en sede administrativa a través de la interposición de recurso de revisión bajo el orden jurídico de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, o directamente interponer una acción judicial subjetiva o de plena jurisdicción en virtud de lo que dispone el Código Orgánico General de Procesos, ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

Por el contrario, si se trata de confirmación de orden de reintegro, sustenta interponer recurso de reconsideración ante el mismo Organismo de Control, y la resolución que emane de esta institución ratificando la responsabilidad, se la impugnará solamente en sede judicial.

Tanto las resoluciones o sentencias que sustenten responsabilidad civil culposa a través de glosa u orden de reintegro para que la Contraloría las ejecute, deben evidenciarse ejecutoriadas, pudiendo ejercer la Entidad de Control la acción coactiva de conformidad con su Ley Orgánica.

Este tipo de responsabilidad en el ámbito de las autoridades municipales garantiza estas no actúen arbitrariamente y que la afectación por decisiones negligentes u omisiones públicas que un ciudadano, la naturaleza o el patrimonio municipal

---

<sup>89</sup> Art. 53 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

pueda recibir se reparen. De esta manera persuadir el abuso del poder, consagrar la buena administración pública y garantizar el derecho de los administrados, de los bienes público e inclusive derechos de la naturaleza y del derecho a la ciudad.

## **Responsabilidad penal**

La tipificación de responsabilidad penal a autoridades de elección popular, se sujetará en el cometimiento de delitos descritos en el Código Orgánico Integral Penal COIP, tales como peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, recalcando en el texto constitucional ecuatoriano<sup>90</sup> lo siguiente: “(...) Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados a las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas.

Las personas contra quienes exista sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita, y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción; estarán impedidos para ser candidatos a cargos de elección popular, para contratar con el Estado, para desempeñar empleos o cargos públicos y perderán sus derechos de participación establecidos en la presente Constitución”. Por otra parte, este mismo cuerpo constitucional en su artículo 212 numeral 2 acredita a la Contraloría General del Estado para determinar indicios de este tipo de responsabilidad, sin menoscabar la participación que en esta materia le corresponden a la Fiscalía General del Estado, a quienes el Organismo de Control después de establecer en sus resultados indicios de responsabilidad penal, en los que se revele la posible comisión de infracciones de orden penal, enviarán el informe y anexos pertinentes.

---

<sup>90</sup> Art. 233 Constitución de la República del Ecuador

En el ámbito municipal las autoridades de elección popular frente al cometimiento de un delito contra la administración pública tienen el deber de responder ante la justicia penal la cual si en sentencia se declara la culpabilidad es motivo de destitución. Pero el caso de los alcaldes y concejales, esta responsabilidad nace cuando, en el ejercicio de sus funciones o fuera de ellas, cometen conductas que quebranten el ordenamiento jurídico penal, afectando con ello derechos, colectivos, individuales o el patrimonio público.

En consecuencia, la responsabilidad penal es compatible con otro tipo de responsabilidades por lo que no exceptúa el evento de que los dignatarios puedan también ser sancionados por responsabilidad política o civil al mismo tiempo.

En todo caso, (Corral Talciani, 2004, pág. 19) sobre este tipo de responsabilidad señaló “Aparte del posible ofendido que puede existir, la víctima en la responsabilidad penal es toda la sociedad”.

## **Responsabilidad administrativa**

La materialización de la ética pública, la gestión transparente y eficiente de los recursos públicos para servir el interés general en base al ordenamiento jurídico y las reglas del derecho público son los pilares que orientan el propósito de la responsabilidad administrativa, que para el caso de alcaldes y concejales municipales que representan a la ciudadanía que los eligió deben consolidar en su quehacer público para el desarrollo continuo de la gobernanza local.

Dentro de este marco, la responsabilidad administrativa se suscita cuando en el ejercicio de sus funciones un servidor público, funcionario y/o dignatario infringe disposiciones legales y reglamentarias con lo cual la gestión administrativa y sus procedimientos afectarán el buen uso de recursos públicos, la calidad, eficiencia, eficacia en la toma de decisiones en el mandato transparente de la administración. Destacó (Corral Talciani, 2004, pág. 19) los mecanismos a través de los cuales los auditores gubernamentales detectan que un funcionario ha incumplido sus deberes o no ha ejercido sus atribuciones y, consecuentemente, sugieren la determinación de responsabilidades administrativas, forman parte del sistema de control, fiscalización y auditorías del estado, conformado por el control interno y el control externo.

De igual modo, es de responsabilidad de cada institución pública realizar el control interno, a través de la aplicación de una serie de procedimientos que conlleven la acción e intención de proteger los recursos públicos de la entidad que dirigen, dicha actividad será generada por el departamento de auditoria interna de la institución pública.

Por otra parte, el control externo<sup>91</sup> será facultado a la Contraloría General del Estado por medio de la denominada auditoria gubernamental y el examen especial, utilizando normas nacionales e internacionales y técnicas de auditoría, esta consiste en un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos que incluye el examen y evaluación críticos de las acciones y obras de los administradores de los recursos públicos.

El ejercicio de la auditoría gubernamental, no podrá modificar las resoluciones adoptadas por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones, facultades o competencias, cuando éstas hubieran definido la situación o puesto término a los reclamos de los particulares, pero podrá examinar la actuación administrativa del servidor, de conformidad con la ley.

Las diferentes modalidades que la auditoria gubernamental emplea son las siguientes:

1. Examen especial
2. Auditoría financiera
3. Auditoría de aspectos ambientales
4. Auditoría de obras públicas
5. Auditoría de gestión

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Contraloría, sobre la responsabilidad administrativa culposa de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado, se establecerá a base del análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate, y sobre el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo o de las estipulaciones contractuales, especialmente las previstas en el Título III de esta ley.

Incurrirán en responsabilidad administrativa culposa las autoridades, dignatarios, funcionarios o servidores de las instituciones del Estado que, por acción u omisión, se encontraren comprendidos en una o más de las causales siguientes:

---

<sup>91</sup> Arts. 18-23 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

1. No establecer ni aplicar indicadores de gestión y medidas de desempeño para evaluar la gestión institucional o sectorial y el rendimiento individual de sus servidores;
2. Cometer abuso en el ejercicio de su cargo;
3. Permitir la violación de la ley, de normas específicas emitidas por las instituciones del Estado, o de normas de carácter generalmente obligatorio expedidas por autoridad competente, inclusive las relativas al desempeño de cada cargo;
4. Exigir o recibir dinero, premios o recompensas, por cumplir sus funciones con prontitud o preferencia, por otorgar contratos a determinada persona o suministrar información, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar;
5. No establecer o no aplicar con sujeción a la ley y normas pertinentes, los subsistemas de determinación y recaudación, presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad gubernamental;
6. No establecer o no aplicar con sujeción a esta Ley y más normas pertinentes los subsistemas de control interno y control externo;
7. No establecer o no aplicar con sujeción a la ley y más normas pertinentes, los sistemas de planificación, administración de bienes y servicios, inversiones públicas, administración de recursos humanos, de gestión financiera y de información;
8. Contraer compromisos y obligaciones por cuenta de la institución del Estado, a la que representan o en la que prestan sus servicios, en contravención con las normas respectivas y sin sujetarse a los dictámenes de la ley; o insistir ilegalmente en una orden que haya sido objetada por el control previo;
9. No tomar inmediatamente acciones correctivas necesarias en conocimiento del informe del auditor interno o externo; o de consultas absueltas por organismos de control;
10. No proporcionar oportunamente la información pertinente o no prestar la colaboración requerida a los auditores gubernamentales, y demás organismos de control y fiscalización;
11. Incurrir en ilegal determinación o recaudación de los ingresos del Gobierno Central, y demás instituciones del Estado;
12. No efectuar el ingreso oportuno de cualquier recurso financiero recibido;
13. Disponer o ejecutar, sin tener atribución, el cambio de planes, programas y estipulaciones relativas a la ejecución de los contratos; y,

14. No cumplir con las disposiciones de transparencia establecidas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
15. Las demás previstas en otras normas y disposiciones legales vigentes.

Las sanciones que pueden imputarse conforme a tipificación del artículo 46 del mismo cuerpo legal mencionado, a los dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, así como personeros, directivos, empleados, trabajadores y representantes de las personas jurídicas y entidades de derecho privado con participación estatal que incurrieren en una o más de las causales de responsabilidad administrativa culposa previstas en el artículo anterior, originadas en los resultados de las auditoría, serán: multa de una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado, al dignatario, autoridad, funcionario o servidor, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar, de acuerdo a la gravedad de la falta cometida, pudiendo además ser destituido del cargo, de conformidad con la ley.

Las sanciones se impondrán graduándolas entre el mínimo y el máximo señalados en el inciso anterior de este artículo, debiendo considerarse los siguientes criterios: la acción u omisión del servidor; la jerarquía del sujeto pasivo de la sanción; la gravedad de la falta; la ineficiencia en la gestión según la importancia del interés protegido; el volumen e importancia de los recursos comprometidos; el haber incurrido en el hecho por primera vez o en forma reiterada.

## **Procedimiento de remoción de alcalde y concejales de los gobiernos autónomos descentralizados municipales**

### **Generalidades**

La figura de remoción la entendemos como la acción y efecto de remover, quitar de su lugar a una persona determinada que ocupa un cargo o puesto determinado dentro de la función pública, para lo cual debe seguirse procedimientos legales establecidos en el ordenamiento jurídico de un país. Para el caso de remoción de

alcaldes y concejales será el Concejo municipal el competente de tramitar este procedimiento, si existieren causales evidenciadas para pronunciarse al respecto.

Una particularidad y diferencia de este mecanismo, frente a la revocatoria del mandato, es que la remoción procede en cualquier tiempo, cuando se produzcan las causas para que el Concejo cantonal proceda con el trámite de remoción (Siug Nagua, 2012, pág. 133).

En el caso ecuatoriano, la ley orgánica que regula los gobiernos autónomos descentralizados denominada código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización COOTAD, sobre la remoción en el artículo 332 enuncia: Los dignatarios de gobiernos autónomos descentralizados, en una sesión y con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del órgano legislativo, podrán ser removidos de sus cargos siempre que se hayan comprobado las causales que motivaron la remoción, siguiendo el debido proceso y las disposiciones contenidas en el presente Código.

Los miembros de elección popular, legislativos y ejecutivos, de los gobiernos autónomos no serán responsables por las opiniones vertidas en las sesiones, pero sí lo serán cuando contribuyan con sus votos a sancionar actos contrarios a la Constitución o a las leyes.

El Tribunal Contencioso Electoral mediante la Absolución de Consulta No. 111-2015-TCE definió al proceso de remoción de una autoridad de elección popular de los Gobiernos Autónomos Descentralizados establecido en el artículo 336 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD en los siguientes términos: “es un proceso reglado que se encuentra regido por el principio de legalidad, y, como consecuencia de ello, corresponde a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, garantizar el cumplimiento de la constitución, leyes, y demás normativa vigente”.

Y la Corte Constitucional<sup>92</sup> sobre el procedimiento de remoción dijo:

(...) no constituye un proceso penal o administrativo sancionador en el que se afecte per se un derecho subjetivo propio del accionante, sino que su posible separación del cargo se inserta precisamente dentro de la lógica democrática de la separación

---

<sup>92</sup> Sentencia No. 2137-21-EP/21 del 29 septiembre 2021

de poderes, el reproche a la autoridad y la pérdida de confianza política de una dignidad democráticamente elegida (p.35).

Con ello cabe considerar, como (Rodríguez & Fernández, 2018) señalaron (...) que en un sistema democrático el gobierno es del pueblo y se realiza para y por el pueblo. En efecto, el poder público es de los ciudadanos. El titular de los poderes del Estado es el pueblo soberano, que encomienda a los actores públicos el ejercicio del poder, de forma y manera que quien lo administra en nombre de la comunidad debe permanentemente rendir cuentas de su ejercicio al verdadero soberano del sistema (p. 107).

Por lo que, comparto el criterio de los autores en cuestión, al decir que los ciudadanos, pues, tienen una función bien relevante en la definición, análisis, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Han dejado de ser sujetos inertes que pasivamente recibían servicios y prestaciones públicas. Ahora, en el Estado social y democrático de Derecho, deben ser protagonistas, sujetos activos, personas que participan en la determinación y configuración del interés general (p. 107).

De esta manera el papel de la ciudadanía es clave en el ejercicio del límite del poder, cuando en su papel fiscalizador evidencian sus personeros en calidad de máximas autoridades por quienes dieron el voto actúan contrariando el ordenamiento jurídico, la ética pública, en menoscabo del bien de la comunidad y del progreso local.

## **Naturaleza jurídica de la remoción**

Por razones del cargo que ejercen las autoridades de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados entre ellos los de los Municipios, por sus acciones u omisiones son políticamente responsables ante sus mandantes quienes depositaron su confianza en el funcionario para el buen desempeño público.

Evidentemente este tipo de responsabilidad se configura a través del control político materializado en el denominado proceso de “remoción de autoridades de elección popular”. De tal manera con su concreción el resultado conlleva la separación del cargo de esa autoridad por resolución expedida por el Concejo

municipal que es el órgano de legislación y fiscalización competente para actuar frente a estos procesos.

Con ello este tipo de proceso al cual se lo reconoce como especial está reglado por el código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización COOTAD en los artículos 332 al 337.

En relación con este tema, es importante mencionar el papel de la Corte Constitucional del Ecuador que ha emitido significativas sentencias respecto a procesos de remoción de autoridades locales, en su calidad de institución garantista de los derechos constitucionales y al debido proceso en el ámbito político-administrativo del país, así se pone en consideración:

**Sentencia No. 2679-16-EP/24 año 2024:** La Corte Constitucional aceptó una acción extraordinaria de protección presentada por Eduardo Oswaldo Proaño Gracia, quien fue removido de su cargo como alcalde del cantón Muisne en 2016. La remoción se basó en el artículo 333.b del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, es decir, porque el alcalde se habría ausentado de su cargo por más de tres días hábiles sin haberlo encargado a quien lo subroga legalmente y sin causa justificada.

En el resumen de la sentencia se hace referencia que la acción extraordinaria de protección presentada fue en contra de una resolución emitida por el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) que desechó una consulta sobre el procedimiento de remoción de un alcalde por considerar que se presentó de forma prematura.

Con ello la Corte Constitucional determinó que el Tribunal Contencioso Electoral vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante al desechar prematuramente una consulta sobre su remoción, presentada antes de su notificación oficial. En consecuencia, la Corte dejó sin efecto la resolución del TCE y ordenó medidas de reparación, incluyendo disculpas públicas al accionante.

**Sentencia No. 2137-21-EP/21 año 2021:** En este caso, la Corte Constitucional aceptó una acción extraordinaria de protección presentada por Santiago Guarderas Izquierdo y Mónica Sandoval Campoverde, en sus calidades de presidente subrogante y miembro de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito, respectivamente. La acción se dirigió contra las sentencias de primera y

segunda instancia que habían favorecido a Jorge Yunda Machado, quien impugnó su remoción como alcalde de Quito. La Corte determinó que las sentencias previas vulneraron los derechos a la seguridad jurídica y a la motivación de los accionantes. Además, al analizar el fondo del caso, concluyó que el informe de la Comisión de Mesa no vulneró los derechos constitucionales de Yunda, ya que dicho informe era un acto de mero trámite sin efectos jurídicos vinculantes. En consecuencia, la Corte dejó sin efecto las sentencias impugnadas y negó la acción de protección planteada por Yunda, confirmando así su remoción del cargo.

## Inhabilidades

Definiremos a las inhabilidades en el sector público como aquella incompetencia, incapacidad, o circunstancia que imposibilitan a una persona ser nombrada o designada en un cargo público, y si el funcionario se encontrará vinculado en un puesto público se le impediría el ejercicio de dicho cargo o dignidad.

Las inhabilidades deberán estar amparadas constitucional y normativamente dentro del ordenamiento jurídico de un país, las que comprobadas restringirán el derecho de los ciudadanos de acceder al ejercicio de funciones públicas.

Tanto el ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal como los miembros que forman parte del órgano fiscalizador de esta institución cuya característica del cargo venga dada por elección popular, la legalidad de sus actuaciones dentro de la administración pública seccional que estamos analizando dependerá de:

1. Cuando una de estas personas se candidatizan previo al ejercicio del cargo, se someterán a calificación de habilidades e inhabilidades establecidas en la Constitución y la Ley, de su participación democrática, bajo responsabilidad del Consejo Nacional Electoral.
2. Cuando se le adjudica el escaño, donde se le acredita su condición de ganador y es el Consejo Nacional Electoral quien hace la entrega de la credencial respectiva.
3. Cuando se posesiona y ocupa el cargo en la estructura institucional de la administración pública seccional en este caso la Municipalidad.

La Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP textualmente refiere en el artículo 5 sobre el ingreso al sector público, que la persona a ocupar un cargo tiene obligatoriamente que cumplir con requisitos previos los que esta norma numera y entre los literales más importantes del artículo indicado señalamos el c) el que revela al ciudadano o dignatario que vaya ejercer un puesto público con atribuciones y competencias, no debe estar comprendido en una de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos, derivadas en inhabilidades por ende quedaran impedidos de acuerdo a lo revisado en esta norma.

Se considera inhabilidad especial para el desempeño de un puesto, cargo, función o dignidad en el sector público de acuerdo el artículo 10 del cuerpo legal que analizamos, para aquellas personas contra quienes exista sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de: peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción; y, en general, quienes hayan sido sentenciados por defraudaciones a las instituciones del Estado están prohibidos para el desempeño, bajo cualquier modalidad, de un puesto, cargo, función o dignidad pública. La misma incapacidad recaerá sobre quienes hayan sido condenados por los siguientes delitos: delitos aduaneros, tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, lavado de activos, acoso sexual, explotación sexual, trata de personas, tráfico ilícito o violación. Esta prohibición se extiende a aquellas personas que, directa o indirectamente, hubieren recibido créditos vinculados contraviniendo el ordenamiento jurídico vigente.

Se suma como inhabilidad la prohibición de ejercer un cargo, un puesto, función o dignidad en el sector público, las personas que tengan bienes o capitales en paraísos fiscales.

En este mismo contexto se puede mencionar como inhabilidad lo textualmente indicado en el artículo 15 de la norma descrita, para aquella persona la cual ha operado sanción de destitución, no podrá reingresar al sector público en un período de dos años, contados desde la fecha de tal hecho, pero su reingreso no podrá darse a la institución del Estado, de la que fue destituido. En concordancia a lo descrito el Reglamento de la LOSEP en los artículos 13 y 100 establece que aquella persona que cuente con un impedimento tiene que obtener la certificación de

haber concluido el plazo de dos años de la resolución de destitución por parte de la entidad que remitió y que con posterioridad deberá presentar un formulario de rehabilitación a la autoridad competente, esto es el Ministerio de Trabajo, a efectos de que se sirva excluir de dicho registro la incapacidad destacada.

La constancia donde se evidencien los impedimentos y prohibiciones para ejercer un puesto público será proporcionada por el Ministerio de Trabajo quienes mantendrán un registro actualizado<sup>93</sup> de esta información, a través de la cual se podrá verificar coincida con los datos proporcionados por la persona a ocupar o que ocupe un puesto en el sector público, de conformidad con las disposiciones que expida para el efecto.

## Incompatibilidades

La jurisprudencia constitucional colombiana, define a la incompatibilidad como “imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades”.

Normativamente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano para el caso de alcaldes y concejales de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales, la incompatibilidad se la describe como prohibiciones inherentes a sus actuaciones dentro del ejercicio de sus cargos, tal como lo expresa el código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización COOTAD a continuación:

Está prohibido al ejecutivo de los gobiernos autónomos descentralizados<sup>94</sup>:

- a) Arrogarse atribuciones que la Constitución o la ley no le confieran;
- b) Ejercer su profesión o desempeñar otro cargo público, aún cuando no fuere remunerado, excepto la cátedra universitaria, con excepción de los ejecutivos de los gobiernos parroquiales rurales;
- c) Dedicarse a ocupaciones incompatibles con sus funciones o que le obliguen a descuidar sus deberes y obligaciones con el gobierno autónomo descentralizado;
- d) Disponer acciones administrativas que vayan contra la realización de planes y programas aprobados por los órganos legislativos de los respectivos

---

<sup>93</sup> Art. 3 Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público

<sup>94</sup> Art. 331 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

gobiernos o que atenten claramente contra la política y las metas fijadas por éstos;

e) Otorgar nombramientos o suscribir contratos individuales o colectivos de trabajo, de servidores de los respectivos gobiernos, sin contar con los recursos y respectivas partidas presupuestarias para el pago de las remuneraciones de ley y sin observar lo dispuesto en la Constitución y las leyes que regulan al sector público;

f) Prestar o hacer que se dé en préstamo: fondos, materiales, herramientas, maquinarias o cualquier otro bien de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados para beneficio privado o distraerlos bajo cualquier pretexto de los específicos destinos del servicio público, exceptuándose en caso de emergencia;

g) Disponer o autorizar el trabajo de servidores o trabajadores para otros fines que no sean los estrictamente institucionales;

h) Dejar de actuar sin permiso del respectivo órgano de legislación, salvo en caso de enfermedad;

i) Adquirir compromisos en contravención de lo dispuesto por el correspondiente órgano de legislación, cuando la decisión sobre éstos les corresponda;

j) Absolver posiciones, deferir el juramento decisorio, allanarse a la demanda o desistir de una planteada, y aceptar conciliaciones conforme a la ley sin previa autorización del órgano de legislación;

k) Todo cuanto le está prohibido al órgano normativo y a sus miembros, siempre y cuando tenga aplicación; y,

l) Asignar cargos y contratos a parientes que se encuentren dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, aún a través de interpuesta persona o a través de personas jurídicas de conformidad con la ley.

Las mismas prohibiciones serán aplicables a quienes ejerzan estas funciones en reemplazo del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado.

Y a los integrantes de los órganos legislativos cantonales, les queda prohibido por incompatibilidad e inhabilidad lo siguiente<sup>95</sup>:

a) Gestionar en su propio interés, de terceros, o de personas incluidas hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, ante los organismos e instituciones del Estado;

---

<sup>95</sup> Art. 329 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

- b) Ser juez de la Corte Constitucional, del Tribunal Contencioso Electoral, miembro del Consejo Nacional Electoral, de la Fuerza Pública en servicio activo o desempeñar cualquier otro cargo público, aún cuando no fuere remunerado, excepto la cátedra universitaria. Los vocales de los gobiernos parroquiales rurales, conforme a lo dispuesto en la Constitución del Estado, podrán ejercer cualquier otra función como servidor o servidora pública o docente;
- c) Ser ministro religioso de cualquier culto;
- d) Proponer o recomendar la designación de funcionarios o servidores para la gestión administrativa del respectivo gobierno autónomo descentralizado;
- e) Gestionar la realización de contratos con el sector público a favor de terceros;
- f) Celebrar contratos con el sector público, por sí o por interpuesta persona natural o jurídica, salvo los casos expresamente autorizados en la ley;
- g) Desempeñar el cargo en la misma Corporación;
- h) Todas aquellas circunstancias que a juicio de la Corporación imposibiliten o hagan muy gravoso a una persona el desempeño del cargo.
- i) Atribuirse la representación del gobierno autónomo descentralizado, tratar de ejercer aislada o individualmente las atribuciones que a éste competen, ó anticipar o comprometer las decisiones del órgano legislativo respectivo; y.
- j) Las demás previstas en la Constitución y la ley.

En consecuencia, las actuaciones de alcaldes y concejales de un gobierno autónomo descentralizado, se sujetarán a los controles internos a través de la propia administración pública y externos por medio de acciones de la Contraloría General del Estado, relacionados con auditorias que se puedan iniciar de oficio, a solicitud de la autoridad nominadora o previo denuncias generadas que permitirán iniciar exámenes especiales a las inhabilidades e incompatibilidades de estos dignatarios en el ejercicio de sus cargos.

El procedimiento previo a una sanción, si se presentará una denuncia por escrito de la inhabilidad e incompatibilidad en contra de autoridades de elección popular como alcaldes o concejales, dentro de la formalidad esta acusación deberá contener reconocimiento de firma y rúbrica, a continuación será puesta dicha denuncia a disposición de la Comisión de Mesa para que la califique admita o inadmita y de existir causales de remoción en base a los mecanismos legales consagrados en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y

Descentralización COOTAD, presentarán el informe que corresponda para conocimiento y resolución al Pleno del Concejo Municipal.

Por todo esto, tanto el ejecutivo como los miembros que forman parte de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, desempeñarán su dignidad observando el ordenamiento jurídico establecido para el cumplimiento de sus funciones.

## **Causales para la remoción del ejecutivo de un gobierno autónomo descentralizado**

Entendemos a una causal como la situación o hecho que involucra la acción u omisión de la gestión que una autoridad de elección popular incurre en el ejercicio de su cargo, la misma que de probarse jurídicamente su prohibición se puede iniciar procesos sancionatorios y de responsabilidad conforme expresa el ordenamiento jurídico de un país.

Desde la legalidad, conforme sustenta el artículo 333 del código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización COOTAD, son causales para la remoción del ejecutivo de un gobierno autónomo descentralizado las siguientes:

- a) Haberse dictado en su contra sentencia ejecutoriada por cualquier tipo de delito;
- b) Ausentarse del cargo por más de tres días hábiles sin haberlo encargado a quien lo subrogue legalmente y sin causa justificada;
- c) Incumplimiento legal y debidamente comprobado de las disposiciones contenidas en este Código, de las ordenanzas o de las resoluciones adoptadas por los órganos normativos de los gobiernos autónomos descentralizados, sin causa justificada;
- d) Despilfarro, uso indebido o mal manejo de fondos del Gobierno Autónomo Descentralizado, legal y debidamente comprobado.
- e) Ejercicio de actividades electorales en uso o con ocasión de sus funciones y abusar de la autoridad que le confiere el cargo para coartar la libertad de sufragio u otras garantías constitucionales;
- f) Padecer de incapacidad física o mental permanente debidamente comprobada, que le imposibilite el ejercicio de su cargo; y,

- g) Incumplir con las disposiciones establecidas en la legislación para garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la gestión del respectivo gobierno autónomo descentralizado.
- h) Por el cometimiento de actos de violencia en contra de los grupos de atención prioritaria.

## **Causales para la remoción de los miembros de los órganos legislativos**

Las causales para la remoción de los miembros de los órganos legislativos, entre los que se menciona a los concejales o concejales, los que podrán ser removidos por el Pleno del Concejo Cantonal según el caso, cuando incurran en cualquiera de las siguientes causales<sup>96</sup>:

- a) Estar incurso en causal de inhabilidad o incompatibilidad establecida en la Constitución y la ley;
- b) Estar incurso en cualquiera de las causales previstas para remoción del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado respectivo; y,
- c) Por inasistencia injustificada a tres sesiones consecutivas, válidamente convocadas.

## **Denuncia en contra del ejecutivo**

La denuncia según el artículo 187 del Código Orgánico Administrativo COA, es el acto por el que cualquier persona pone en conocimiento, de un órgano administrativo, la existencia de un hecho que puede constituir fundamento para la actuación de las administraciones públicas.

La denuncia por infracciones administrativas expresará la identidad de la persona que la presenta, el relato de los hechos que pueden constituir infracción y la fecha

---

<sup>96</sup> Art. 334 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

de su comisión y cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables.

La denuncia no es vinculante para iniciar el procedimiento administrativo y la decisión de iniciar o no el procedimiento se comunicará al denunciante.

Por otro lado, textualmente el artículo 335 del código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización COOTAD manifiesta en referencia a la denuncia, si es en contra del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado (alcalde o alcaldesa), ésta se la presentará ante su subrogante<sup>97</sup> (vicealcalde o vicealcaldesa), quien únicamente para este efecto convocará a sesión del órgano legislativo y de fiscalización del gobierno respectivo. Se cumplirá con el procedimiento de remoción previsto en el capítulo seis del título tres de la norma señalada, garantizando el debido proceso y el ejercicio de defensa del denunciado, en el marco de los derechos de protección constitucionales.

En derecho, bajo esta figura de subrogación, el COOTAD confiere en orden jerárquico al vicealcalde o vicealcaldesa pueda sustituir al alcalde o alcaldesa en sus competencias, y en esa posición será el encargado de iniciar proceso de remoción del órgano ejecutivo municipal.

Al respecto el Código Orgánico Administrativo COA concuerda con lo citado al sostener en el artículo 82 sobre la subrogación, lo siguiente: Las competencias de un órgano administrativo pueden ser ejercidas por el jerárquico inferior en caso de ausencia del jerárquico superior. La subrogación únicamente se aplicará en los casos previstos en la ley.

Quienes asuman esta labor de inicio, seguimiento y resolución dentro de un proceso de remoción del alcalde o alcaldesa, deberán adecuar sus actuaciones a lo previsto en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>98</sup> referente al debido proceso y a la legítima defensa de las partes.

---

<sup>97</sup> Art. 62 literal a) Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

<sup>98</sup> Art. 76.- Constitución de la República del Ecuador. - En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

# Procedimiento de remoción

Conforme a las disposiciones que describe el código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización COOTAD, con exclusividad en el artículo 336 en relación al procedimiento de remoción prevé lo siguiente:

- 
2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.
  3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.
  4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.
  5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.
  6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.
  7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
    - a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
    - b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
    - c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.
    - d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.
    - e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto.
    - f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.
    - g) En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor.
    - h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.
    - i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto.
    - j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo.
    - k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.
    - l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.
    - m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

- I. Cualquier persona que considere que existe causal de remoción de cualquier autoridad de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados, presentará por escrito la denuncia con su firma de responsabilidad reconocida ante autoridad competente, ante la secretaría del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado respectivo, acompañando los documentos de respaldo pertinentes, la determinación de su domicilio y el correo electrónico para futuras notificaciones.
- II. La secretaria o secretario titular del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado, dentro del término de dos días contados a partir de la recepción de la denuncia, la remitirá a la Comisión de Mesa cuando se trate del gobierno autónomo provincial o municipal y, en el caso del gobierno autónomo parroquial a la Comisión Ocasional, que la calificará en el término de cinco días.
- En el evento de que la autoridad denunciada sea parte de la Comisión de Mesa o de la Comisión Ocasional, no podrá participar en la tramitación de la denuncia, en cuyo caso se convocará a otro de los miembros del órgano legislativo para que integre la Comisión.
- En caso de que la denuncia se haya efectuado en contra de la primera autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado, esta autoridad, así como la segunda autoridad, no podrán participar en su tramitación, en cuyo caso se convocará a otro de los miembros del órgano legislativo para que integren la Comisión.
- III. De existir una o más causales para la remoción, la Comisión de Mesa o la Comisión Ocasional, a través de la secretaria o el secretario titular, mediante los mecanismos establecidos en la ley, citará con el contenido de la denuncia a la autoridad denunciada, advirtiéndole de la obligación de señalar domicilio y al menos una dirección de correo electrónico para futuras notificaciones y dispondrá la formación del expediente y la apertura de un término de prueba de diez días, dentro del cual, las partes actuarán las pruebas de cargo y descargo que consideren pertinentes, ante la misma Comisión.
- IV. Concluido el término de prueba, dentro del término de cinco días, la Comisión de Mesa o la Comisión Ocasional, según corresponda, presentará el informe respectivo y se convocará a sesión extraordinaria del órgano legislativo correspondiente en el término de dos días, para lo cual se notificará a las partes con señalamiento de día y hora; y, en esta, luego de haber escuchado el informe, el o los denunciados, expondrán sus argumentos de cargo y descargo, por sí o por intermedio de su apoderado.
- V. Finalizada la argumentación, en la misma sesión, el órgano legislativo y de fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado adoptará la Resolución que

corresponda. La remoción se resolverá con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, para el cálculo, de manera obligatoria se considerará como parte integrante a los ejecutivos de cada Gobierno Autónomo Descentralizado de conformidad con la ley, salvo el caso de que el ejecutivo sea el denunciado. La autoridad legislativa que sea objeto de la acusación no podrá votar. Las sesiones de los distintos niveles de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas y garantizarán el ejercicio de la participación, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.

VI. La resolución será notificada a la o a los interesados, en el domicilio señalado y por vía electrónica en la dirección de correo electrónico fijado para el efecto; en el evento de que el o los denunciados no hayan señalado domicilio, se levantará el acta de la práctica de dicha diligencia, que será agregada al expediente, con los efectos señalados en la ley.

VII. Si la resolución del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado implica la remoción de la autoridad denunciada, esta autoridad en el término de tres días de haber sido notificada con la resolución de remoción, podrá solicitar se remita lo actuado, en consulta sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento, al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, que emitirá su pronunciamiento, en mérito de los autos en el término de diez días.

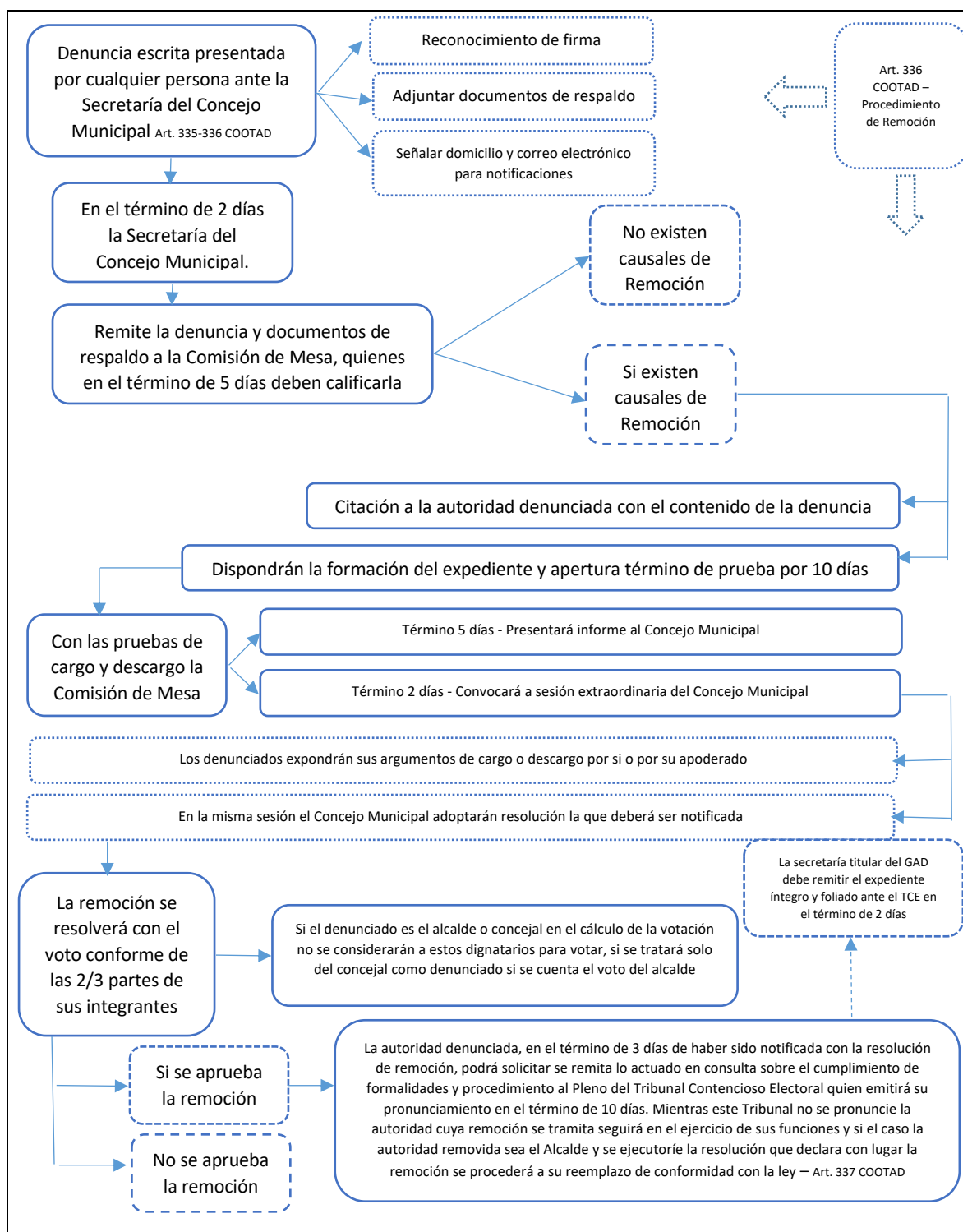
VIII. La secretaria o secretario titular del Gobierno Autónomo Descentralizado, en este caso, obligatoriamente deberá remitir todo el expediente debidamente foliado y organizado, en el término de dos días, para conocimiento y resolución del Tribunal Contencioso Electoral.

(...)

**Figura 10.** Procedimiento de remoción de alcalde y concejales de los Gobiernos Autónomo Descentralizados Municipales

**Fuente:** COOTAD

**Elaborado por:** Sandra Tapia



## Ejercicio del cargo

Desarrollar funciones dentro del marco legal establecido, es el espacio en el que un funcionario puede desempeñar la gestión pública bajo la tutela de principios constitucionales y del derecho administrativo inherentes a la administración pública, es lo que puedo identificar como el denominado “ejercicio del cargo”

Para ello, mientras el Tribunal Contencioso Electoral no se pronuncie sobre la consulta de cumplimiento de formalidades y procedimiento, generada por la autoridad cuya remoción se tramita, conforme el código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización COOTAD seguirá en el ejercicio de sus funciones.

Y si es el caso de que la autoridad removida sea el ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado, una vez que el órgano jurisdiccional electoral emita su pronunciamiento sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento, la nueva autoridad designada podrá solicitar la clave de servicios interbancarios para el uso y manejo de recursos públicos, al organismo correspondiente. Ejecutoriada la resolución que declara con lugar la remoción, se procederá a su reemplazo, de conformidad con la ley<sup>99</sup>.

La remoción materializará la cesación definitiva en sus funciones del dignatario (alcalde o concejal), conforme lo dispone la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP<sup>100</sup>.

## Jurisdicción y competencia del Tribunal Contencioso Electoral

En material electoral el Tribunal Contencioso Electoral TCE, es el máximo órgano de justicia electoral en el Ecuador, cuya misión es prestar el servicio público de

---

<sup>99</sup> Art. 337 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

<sup>100</sup> Art. 47 literal e) Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP.- Casos de cesación definitiva.- La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos:

e) Por remoción, tratándose de los servidores de libre nombramiento y remoción, de período fijo, en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto.

La remoción no constituye sanción;

administración de justicia electoral, como última y definitiva instancia jurisdiccional, conforme la Constitución de la República y el Código de la Democracia determinan; garantizando a los sujetos políticos el ejercicio de sus derechos, con aplicación de los principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad<sup>101</sup>.

Dentro de sus potestades, el Tribunal Contencioso Electoral ejerce jurisdicción y competencia<sup>102</sup> exclusiva para conocer las causas relacionadas con la remoción de autoridades de elección popular, como alcaldes y concejales, cuando éstas hayan sido decididas por los órganos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

El Tribunal Contencioso electoral, no solo ejerce jurisdicción sobre temas de remoción, sino que también conoce acciones relativas a procesos de revocatoria del mandato y denuncias sobre violación a derechos políticos o al debido proceso electoral.

En los procesos de remoción su principal función el Tribunal Contencioso Electoral revisa la legalidad de su procedimiento, la garantía del derecho a la defensa y observa el cumplimiento de requisitos sustanciales y formales señalados en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

Por consiguiente, las sentencias que provengan de este órgano de justicia electoral en materia de remoción serán de ejecutabilidad inmediata, definitiva y obligatoria; salvo que de ella por vía constitucional a través de una acción extraordinaria de protección requiera ser revisada por la Corte Constitucional cuando se invoque exista transgresión de derechos constitucionales.

Visto de esta forma el Tribunal Contencioso Electoral ha resuelto varias consultas respecto a la remoción de autoridades de elección popular como alcaldes, vicealcaldes y concejales, las emanadas de estos jueces electorales serán consideradas notables, pues su labor ha sido relevante en casos como:

---

<sup>101</sup> <https://www.tce.gob.ec/index.php/institucion/mision-vision/>

<sup>102</sup> Arts. 61; Art. 70 # 14; 72 inciso final; 268 # 5 Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia) y Arts. 4 # 5; 218 y siguientes del Reglamento del Tribunal Contencioso Electoral

**SENTENCIA 274-2021-TCE** (Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito): el TCE ratificó la legalidad de la remoción por parte del Concejo Metropolitano, pues ellos consideraron que la evidencia procesal demostró que el Concejo Metropolitano de Quito cumplió con las formalidades y el procedimiento establecido en la Ley de la materia para conocer y resolver la remoción del doctor Jorge Yunda Machado, de su calidad de alcalde Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quito.

**SENTENCIA 019-2025-TCE** (Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba): el TCE declaró nulo el proceso de remoción del Arq. John Vinuesa Salinas demostrando una grave afectación al trámite y a la tutela del derecho del debido proceso en todas sus garantías, pues no se han cumplido las formalidades y el procedimiento determinado en el artículo 336 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD; dejando sin efecto la Resolución de remoción adoptada por el Concejo Municipal del cantón Riobamba.

Estos casos demuestran el papel trascendental del Tribunal Contencioso Electoral en procesos de remoción de autoridades del gobierno local, al ser protector del sistema democrático en equilibrio con el respeto a los derechos de estas autoridades de elección popular. De esta manera la voluntad del pueblo soberano quien elige a sus autoridades no sean anuladas injustamente, garantizando en toda remoción la seguridad jurídica, el debido proceso en apego a lo que la Constitución y las leyes establecen en el marco jurídico ecuatoriano.

# BIBLIOGRAFÍA

- Arguello Egas, X. (2016). *Manual de Práctica Parlamentaria "Normas de funcionamiento: debate, cuórum y mociones"*. (U. d. Ecuador, Ed.) Quito, Ecuador.
- Asanza Miranda, F. (2018). *Código Orgánico Administrativo Comentado*. Ecuador: CEP Corporación de estudios y publicaciones.
- Bolivia. (s.f.). *Ley 2028 de Municipalidades del 28 octubre 1999*. Obtenido de [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_blv\\_ley2028.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_blv_ley2028.pdf)
- Cabanellas, G. (1997). *Diccionario enciclopédico de derecho usual de Guillermo Cabanellas de Torres* (Vol. Tomo VI ). Buenos Aires, Argentina: Editorial Eliasta.
- Charry Rodríguez, J. A. (1995). *El control interno en el municipio moderno*. Medellín, Colombia: Edición biblioteca jurídica.
- Charry Rodríguez, J. A. (1995). *El control interno en el Municipio moderno*. Medellín, Colombia: Biblioteca Jurídica.
- Corral Talciani, H. (2004). *Lecciones de responsabilidad civil extracontractual*. Santiago, Chile: Editorial jurídica de Chile.
- Enríquez Carrera, R. (2018). Quito, Ecuador: CEP Corporación de estudios y publicaciones.
- Enríquez Carrera, R. (2018). *Código Orgánico Administrativo Comentado* (Vol. Primera edición). Quito, Ecuador: CEP Corporación de estudios y publicaciones.
- Erazo, L., & Chamorro, L. (2019). Democratizando la revocatoria para Alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10469/15731>
- Fafán Intriago, M. (2009). Obtenido de <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/109268-servidor-publico/>
- Fiorini, B. (1976). *Derecho Administrativo*. (2. e. vols., Ed.) Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.
- Galvis Gaitán, F. (1989). *Manual del alcalde como gerente del buen común*. Bogotá, Colombia: Temis.
- Galvis Gaitán, F. (1989). *Manual del Alcalde Gerente del Bien Común*. Bogotá, Ecuador: Editorial Temis.

- Guerero, F. (2019). *Nueva visión del derecho administrativo*. Quito, Ecuador: Editorial jurídica Cevallos.
- Guerrero, C. F. (2019). *Nueva visión del Derecho Administrativo sustentada en el Código Orgánico Administrativo y normativa conexas* (Vol. Primera edición). Quito, Ecuador: Editora Jurídica.
- Guerrero, F. (2019). *Nueva visión del Derecho Administrativo*. Quito, Ecuador: Editorial Jurídica Cevallos.
- Guerrero, Francisco. (2019). *Nueva visión del Derecho Administrativo*. Quito, Ecuador: Editorial jurídica Cevallos.
- Hernandez Terán, M. (2009). *Descentralización y Gobiernos Autónomos ante la "Constitución de Montecristi"*. Quito, Ecuador.
- Hernao Hidrón, J. (2000). *El poder municipal* (Vol. Décima edición). Editorial Temis.
- Instituto de la Democracia - CNE. (2014). *Elecciones seccionales Ecuador 2014: Orientaciones para la elaboración de planes de trabajo* (Vol. 5). (C. d. electoral, Ed.) Quito, Ecuador: Consejo Nacional Electoral - CNE. Obtenido de [https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/Orientacion\\_para\\_la\\_elaboracion\\_de\\_planes\\_de-trabajo.pdf](https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/Orientacion_para_la_elaboracion_de_planes_de-trabajo.pdf)
- Instituto de la Democracia. (2015). *Manual de Capacitación y Formación en Democracia*. Primera edición. Quito: CNE. Recuperado el 17 de 05 de 2025, de [https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/Manual\\_de\\_Capacitacion\\_y\\_Formacion\\_en\\_Democracia-Revocatoria\\_del\\_Mandato.pdf](https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/Manual_de_Capacitacion_y_Formacion_en_Democracia-Revocatoria_del_Mandato.pdf)
- Kallweit & Alvarado, A. &. (1986). *Los gobiernos seccionales del Ecuador*. (S. Escobar, Ed.) Quito, Ecuador: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS.
- Linde, E. (2010). *Fundamentos de derecho administrativo Del derecho del poder al Derecho de los ciudadanos* (Vol. Segunda edición). (U. N. Distancia, Ed.) Madrid, España: Colex editorial.
- Marienhoff, M. (1988). *Tratado de Derecho Administrativo* (Vol. 4ta edición 5t). Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.

- Molano, C. F. (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre ciudad capitalista contemporánea. *FOLIOS, Segundo semestre*(44), 4. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n44/n44a01.pdf>
- Montúfar, C. (2004). *Gobernabilidad y participación*. Quito, Ecuador: Fondo Editorial Letras.
- Moreno, M. L. (abril de 2022). El derecho a la ciudad: un intento de síntesis desde el Derecho Administrativo. *Instituto Vaso de Administración Pública IVAP*(122). doi:<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.122.2022.09>
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento administrativo y sancionador en el COA* (Vol. Primera Edición). Quito: Ediciones Continente.
- Noboa, D., Acosta, R., & Rodríguez, M. (2016). *Manual de práctica parlamentaria "Normas de funcionamiento: debate, cuorum y mociones"*. (E. p. Ecuador, Ed.) Quito, Ecuador.
- Noel Roth-Deubel, A. (2018). *Políticas de gestión pública: desarrollos conceptuales y traducción en Colombia* (Vol. 8). Bogotá, Colombia: Función pública comunicaciones Daft - El estado del Estado. Obtenido de [https://www1.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document\\_library/bGsp2IjUBdeu/view\\_file/34518816](https://www1.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34518816)
- Obando&Baeza, G. (2023). *Manual de Derecho Administrativo para Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito, Ecuador: Editora Jurídica Cevallos.
- Picone, F. H. (2015). *Elementos de Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo*. Córdoba, Argentina: Ediciones Macchi.
- Rodríguez, J., & Fernández, A. (2018). *La buena administración del urbanismo Principios y realidades jurídicas*. (I. N. Pública, Ed.) Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Rosales&Puebla&Velasco, M. (1988). *El desafío local: el municipio como agente de desarrollo*. Quito, Ecuador: Editorial El Conejo.
- S. Cecchini, R. H. (2021). *Caja de herramientas Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Obtenido de [https://igualdad.cepal.org/sites/default/files/2022-02/DB\\_relevancia\\_proximidad\\_es.pdf](https://igualdad.cepal.org/sites/default/files/2022-02/DB_relevancia_proximidad_es.pdf)

- Santofimio, J. (2007). *Tratado de derecho administrativo introducción a los conceptos de la administración pública y el derecho administrativo*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- SantoFimio, J. (2007). *Tratado de derecho administrativo introducción a los conceptos de la administración pública y el derecho administrativo*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Serra Rojas, A. (2008). *Derecho Administrativo*. México D.F., México: Editorial Porrúa.
- Siug Nagua, J. (2012). *Gobiernos autonomos descentralizados*. Quito, Ecuador: Corporación de estudios y publicaciones CEP.
- Slavin, P. E. (2021). *La lucha por el Derecho a la Ciudad*. Mar del Plata, Argentina: Universidad Nacional de mar del Plata.
- Suig Nagua, J. (2017). *Derecho Municipal*. Quito, Ecuador: CEP Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Sulca Córdova, G. (01 de Junio de 2020). Aplicación del marco de gobernanza multinivel. Política pública misión casa para todos. *Economía y Negocios UTE*, V. 11-N.1, Jun. 2020, 11(1). Obtenido de <https://revistas.ute.edu.ec/index.php/economia-y-negocios/issue/view/73/42>
- Tapia, B. S. (July-September de 2024). Derecho a la ciudad y derechos de la naturaleza: analisis de su relación desde la ordenanza verde-azul. *Revista Centro Sur*, 8 (3), 79-110. Obtenido de <https://www.centrosureditorial.com/index.php/revista>
- Vendrell Tornabell &Calderón Morales, M. H. (2022). *Manual de Derecho Administrativo Una Perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatema y España, La Administración Municipal*. (D. M. Franch, Ed.) Catalunya: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Zavala Egas, J. (2011). Quito, Ecuador: Edilex S.A.
- Zavala Egas, J. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Quito, Ecuador: Edilex S.A.

## **Documentos legales**

1. Constitución de la República del Ecuador CRE (2008)
2. Constitución Política del Ecuador (1998)
3. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD
4. Código Orgánico Administrativo COA
5. Código Orgánico General por Procesos COGEP
6. Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero del 2017
7. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia LOEI
8. Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP
9. Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP
10. Ley Orgánica de Participación Ciudadana
11. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
12. Ley Orgánica de la Función Legislativa
13. Ley de Comercio Electrónico, firmas y mensajes de datos
14. Ley de Presentación y Control de Declaraciones Patrimoniales Juradas
15. Resolución que reglamenta la conformación, funcionamiento y operación de las comisiones legislativas del M. I. Concejo Municipal de Guayaquil, (agosto 2011)

## **Páginas web**

1. [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_blv\\_ley2028.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_blv_ley2028.pdf)
2. <https://definiciona.com/convocar/>
3. <https://es.wikipedia.org/wiki/Cu%C3%B3rum>
4. [http://www.archivonacional.go.cr/pdf/directriz\\_elaboracion\\_actas\\_municipales.pdf](http://www.archivonacional.go.cr/pdf/directriz_elaboracion_actas_municipales.pdf)
5. <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/109268-servidor-publico/>
6. <https://www.pge.gob.ec/>
7. <https://www.tce.gob.ec/>
8. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>
9. <https://guayaquil.gob.ec/>
10. <https://www.daule.gob.ec/>
11. <https://www.cne.gob.ec/>



### **Sandra Tapia Barros**

Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador – Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Guayaquil (2008). Ingeniera Comercial – Facultad de Ciencias Administrativas Universidad Laica Vicente Rocafuerte (2002). CBA – Colegio de Contadores del Guayas. Artesana JNDA. Diseñadora de modas autónoma. Diplomada en Tributación – UTPL. Diplomado en Procedimientos Administrativos y Acciones Contencioso-Administrativas – UTPL. Diplomada, Especialista y Magister en Derechos Fundamentales y justicia Constitucional – Universidad de Guayaquil. Magíster en Derecho Civil y Procesal Civil – UTPL. Doctorando en el PhD en Ciencias Jurídicas – Universidad Nacional Mar del Plata Argentina.

Experiencia profesional en instituciones públicas y privadas: Miembro del Directorio en calidad de Secretaria del Colegio de Profesionales en Ciencias Empresariales del Guayas CPCEG. Miembro del Directorio en calidad de Directora en Fundación Larkin Ecuador. Asesora y responsable del área de contratación pública de la Subdirección Provincial de Riesgos del Trabajo del IESS. Asesora y técnica de la Dirección de Industrias y Productividad. Directora Financiera Administrativa del Registro Mercantil de Guayaquil Empresa Pública. Directora del área legal Estudio Jurídico Rodas & Asociados. Directora Estudio Jurídico Impulso Legal Tapia & Asociados. CEO de Capacitate Ecuador SAS. CEO del Centro de Terapia Ocupacional de Arte y Emprendimiento CREATIV@.

Docente titular del área de conocimiento del Derecho Constitucional de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Guayaquil dictando las cátedras de Derecho Procesal Constitucional, Organización Territorial del Estado, Derecho Tributario y Derecho Administrativo.

Publicaciones: \* Breve estudio de la nulidad como medio de impugnación en el actual sistema procesal civil ecuatoriano – 2017. \* Breve análisis doctrinario y práctico de la acción de protección en el Ecuador aplicada en la violación del derecho constitucional a la seguridad social – 2017. \* Capítulo de libro componente ontológico y los syllabus – 2018. \* Artículo "derecho a la ciudad y derechos de la naturaleza: análisis de su relación desde la ordenanza verde-azul – 2024

ISBN: 978-9942-33-919-5



**Compás**  
capacitación e investigación